LE CHOIX DES RÉGIONS

DOCUMENT DE CONSULTATION SUR
LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS

Le ministre François Gendron

Québec

LE CHOIX DES RÉGIONS

DOCUMENT DE CONSULTATION SUR LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS

1983

Le ministre François Gendron

Québec

LE CHOIX DES RÉGIONS

Document édité en juin 1983

Conception Graphique:
Composition Sainte-Foy inc.

Graphisme et illustrations:
Roch Larochelle
Dominique Gendron

Composition et montage:
Composition Sainte-Foy inc.

Photogravure:
Les Ateliers Graphiscan ltée

Impression:
Les lithographes
Laflamme et Charrier inc.

Dépôt légal — Deuxième trimestre 1983
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-550-10249-5

CONSTRUIRE LE PAYS DE L'INTÉRIEUR

Les origines marquent, dit-on. Député d'Abitibi-Ouest depuis 1976, je fais toutes les semaines le voyage La Sarre-Québec. Après mes journées de bureau de comté, je reviens les poches remplies de papiers sur lesquels j'ai inscrit les messages, les *commissions* ou les interventions que mes concitoyens me demandent de faire auprès de collègues ministériels ou de fonctionnaires. Québec, c'est loin.

Je pense que la distance physique vient en quelque sorte redoubler la distance politique qui, elle, est plus profonde. À quatre rues de la Grande-Allée, une coopérative d'habitation du quartier Saint-Jean-Baptiste peut être aussi éloignée de la Société d'habitation du Québec, qu'une scierie de Landrienne des bureaux du ministère de l'Énergie et des Ressources.

Je voudrais contribuer à réduire cette distance. Quiconque participe activement au développement régional sait comment les démarches administratives sont souvent longues et compliquées, comment les décisions politiques sont parfois lentes à venir, comment la multiplicité des intervenants peut embrouiller les choses et avoir un effet démobilisateur. Je sais que dans toutes les régions du Québec, il y a, chez les entrepreneurs, au sein des organismes de développement, parmi les élus, un désir et une demande de simplification des démarches administratives et de rapprochement réel entre le gouvernement et les régions.

Le gouvernement du Québec est disposé à faire *le choix des régions*, c'est à dire à affirmer sa préférence pour un développement des régions par les régions, et à favoriser la mise en oeuvre des choix effectués par ces dernières. C'est l'idée maîtresse du document que je soumets à la consultation.

Pour déterminer leurs choix, les régions devront développer des mécanismes et surtout des habitudes nouvelles de concertation, ce qui peut s'avérer plus difficile à mettre en pratique qu'à concevoir. Le gouvernement s'engage de son côté, en affirmant son choix pour les régions, à donner plus d'espace au développement régional à l'intérieur de son administration. Ceci peut signifier une transformation et un ajustement de certaines politiques sectorielles, une réforme des institutions, un renforcement des budgets, la mise sur pied de programmes spécifiques, la déconcentration administrative et la décentralisation politique de certains pouvoirs, la capacité pour les régions d'influencer plus directement les actions gouvernementales.

Je crois même pouvoir affirmer que les premiers effets de cette nouvelle politique de développement régional se feront d'abord sentir sur le gouvernement! En fait, comme vous le constaterez en en faisant la lecture, ce document de réflexion ne propose pas un plan de développement du Québec et de ses régions, ni des recettes de développement régional, ni un organigramme figé dans le béton. Il vise plutôt la recherche d'un heureux équilibre dans l'accroissement de la présence gouvernementale en région et de la présence régionale à Québec.

La consultation qui s'amorce doit être l'occasion, pour chaque individu ou groupe intéressé au développement de sa région, de dire vraiment ce qu'il en pense. Je souhaite donc que les divers intervenants régionaux se servent de ce document comme outil de réflexion pour élaborer avec nous une politique de développement des régions souple, efficace et mobilisatrice.

Du développement régional, il s'en fait déjà, et il pourra s'en faire encore plus; c'est pourquoi je propose aux régions une association renouvelée avec le gouvernement du Québec. Ensemble, nous contribuerons à construire le pays de l'intérieur.

Le ministre délégué à l'Aménagement
et au Développement régional,

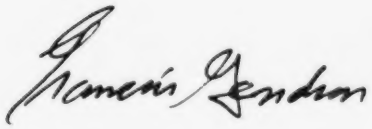


TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 13

PREMIÈRE PARTIE — LES RÉGIONS FACE À LEUR DÉVELOPPEMENT 19

CHAPITRE 1 — UNE ÉVOLUTION MARQUANTE 23

1.1 **Évolution historique du développement régional** 24
Une intervention basée sur la grande entreprise ... 24
Une intervention basée sur l'État 25
Une intervention basée sur les initiatives régionales 27

1.2 **Les facteurs nouveaux de développement** 28

CHAPITRE 2 — DES ENJEUX POUR L'AVENIR 31

2.1 **Les tendances à corriger** 32
Des économies régionales peu diversifiées 32
Des milieux ruraux et urbains en difficulté 34
Des ressources humaines sous-utilisées 35
Des approches sectorielles sans véritable concertation 37
Une approche gouvernementale trop centralisée ... 38
Des territoires mal ajustés aux réalités régionales 39

2.2 **Les acquis à considérer** 41
Une émergence des initiatives régionales 41
Des ressources exploitables 42
Des ressources humaines compétentes et des équipements de qualité 45
Des villes pour des régions 46
Un marché régional disponible 48
Un marché québécois accessible 49

DEUXIÈME PARTIE — LE DÉFI RÉGIONAL 53

CHAPITRE 3 — UN DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS PAR LES RÉGIONS 57

3.1 **Le développement des régions: un concept global** 59

3.2 **Le développement des régions: carrefour des dynamismes locaux** 59

3.3 **Le développement des régions et la responsabilité gouvernementale** 60

3.4 **Le développement des régions: pour une action concertée** 60

CHAPITRE 4 LES OBJECTIFS DU NOUVEAU CADRE D'ACTIONS 63

4.1 **Accroître les moyens permettant aux populations régionales d'assumer leur développement** 64

4.2 **Privilégier deux niveaux régionaux d'encadrement et de concertation** 65

4.3 **Rapprocher l'action gouvernementale des collectivités régionales** 67

4.4 **Intensifier la concertation gouvernement-régions** 68

TROISIÈME PARTIE POUR UNE ACTION CONCERTÉE 71

CHAPITRE 5 LA MRC, UN INTERVENANT DANS LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL 75

5.1 **Les MRC, un premier lieu de développement** 76
Une première action concertée : le schéma d'aménagement 76
Un lieu de mise en commun de services et d'équipements 76
Un lieu de mise en valeur des ressources locales ... 77

5.2 **La décentralisation : un outil de développement régional** 78

5.3 **Les contrats de développement : une association gouvernement - MRC** 80

5.4 **Les sociétés de développement économique : un appui aux MRC** 82

CHAPITRE 6 LA RÉGION DE CONCERTATION 85

6.1 **Un développement régional concerté** 86
Des ressources humaines mobilisées pour des objectifs communs 86
Des actions à entreprendre 87
Des territoires régionaux à harmoniser 89

6.2 **Des territoires régionaux propices à la concertation** 89
Des intervenants agissant sur des territoires différents 89
Une nouvelle délimitation des régions de concertation 91

6.3 **Le conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI) : Une table de concertation régionale** 93

Un conseil formé par le milieu 97
Un conseil représentatif 98
Un conseil basé sur des actions concertées en région 99

6.4 **Le CRCI : un conseil initiateur de projets régionaux** 100
Le Fonds d'interventions régionales (FIR) : des moyens financiers accrus 101
La Conférence annuelle régionale : une nouvelle relation gouvernement-CRCI 102

6.5 **Le CRCI et les conseils consultatifs régionaux** 103

CHAPITRE 7 UNE ACTION GOUVERNEMENTALE DIRIGÉE VERS LES RÉGIONS 107

7.1 **Des mandats bien identifiés** 108

7.2 **Une régionalisation des actions gouvernementales** 109
Un délégué à l'action régionale 110
Des bureaux régionaux mieux adaptés aux régions 110
Un accroissement en région des retombées économiques des actions gouvernementales 112

7.3 **Des avenues de développement** 112
Un appui aux secteurs d'excellence régionaux 112
Une contribution à l'intégration et la diversification des activités économiques régionales 113
Un soutien à la consolidation des milieux en difficulté 114
Une aide à la réalisation d'initiatives régionales 114

7.4 **Une meilleure intégration des économies régionales** 115
La nécessité de pénétrer le marché de Montréal 115
La consolidation de filières de production 116
L'accès au virage technologique 116

7.5 **Des outils financiers au service des régions** 117
Le Fonds de développement régional (FDR) 117
Le Programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC) 118

CONCLUSION Des conditions à la réussite 121

GUIDE DE CONSULTATION LE CHOIX DES RÉGIONS 123

INTRODUCTION

Depuis le début des années soixante, les différents gouvernements qui se sont succédé sont intervenus massivement pour le développement du Québec. Des réformes majeures ont modifié radicalement les domaines de l'éducation et des affaires sociales. Les axes routiers ont été améliorés. Des sociétés d'État et des infrastructures d'accueil pour les entreprises ont été créées pour asseoir le développement économique sur des bases solides. Prenant appui sur des valeurs de justice sociale et sur la nécessité d'une meilleure répartition de la richesse collective, les interventions gouvernementales ont donné aux populations des diverses régions un accès à des services essentiels qui leur permettent de se développer là où elles habitent.

Parallèlement à ces gestes d'envergure nationale, le gouvernement québécois est intervenu plus spécifiquement pour le développement de certaines régions aux prises avec des difficultés particulières. Ainsi, le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) a été mis sur pied, de concert avec la population régionale, pour corriger les disparités qui affectaient ce territoire. Au cours des premières années de son existence, l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) a poursuivi ce travail dans d'autres régions qui connaissaient des situations semblables. Progressivement, son action s'est étendue à l'ensemble du territoire québécois. Du côté financier, le Fonds de développement régional (FDR) est venu appuyer les initiatives des régions. Ces actions de développement, préparées de façon étroite avec les populations, ont permis à ces dernières de prendre conscience du rôle qu'elles avaient à jouer dans le redressement de leur situation socio-économique.

Afin de tirer profit des expériences antérieures, le moment est venu de relancer le développement régional sur de nouvelles bases. La nomination récente d'un ministre responsable du développement régional indique l'intérêt du gouvernement pour cette question. Plusieurs raisons militent en faveur d'une réorientation de la politique gouvernementale, de concert avec les intervenants.

Tout d'abord, la plus grande volonté des gens des régions de participer à leur propre développement requiert du gouvernement des ajustements à ses programmes et à ses actions. Ce phénomène récent a pris une ampleur suffisante pour orienter la nouvelle politique de développement régional que le gouvernement québécois s'engage à promouvoir au cours des prochaines années. Les gens sont en effet plus scolarisés, plus sensibles aux problèmes régionaux et ils réunissent des connaissances qui les rendent plus exigeants et plus aptes à exercer de nouvelles responsabilités. La population et les

leaders régionaux attendent du gouvernement des gestes nouveaux qui répondent à leur évolution et à leur potentiel. Les régions ne veulent plus seulement être associées à la réalisation de projets mais exigent d'être parties prenantes aux choix fondamentaux et aux décisions qui concernent leur avenir.

Les sommets régionaux illustrent bien cette nouvelle dynamique. Depuis quelques années, des dizaines de colloques et de sommets ont été organisés sur la base de la région administrative, de la circonscription électorale ou de la municipalité régionale de comté (MRC). À l'origine, ils étaient limités principalement aux intervenants régionaux et locaux mais requièrent de plus en plus une participation active du gouvernement. Ces sommets, par la concertation qu'ils suscitent, introduisent une nouvelle dynamique entre ce dernier et les régions.

Depuis une quinzaine d'années, le gouvernement a également favorisé, en contribuant à leur financement, l'émergence d'organismes régionaux de consultation et de concertation dans plusieurs secteurs d'activités: conseils régionaux de développement, de la culture, des loisirs; associations touristiques régionales; comités régionaux de Radio-Québec, etc. Certaines régions se sont dotées de conseils régionaux de l'environnement, de conseils régionaux des communications, de structures telles la Maison régionale de l'industrie en Estrie ou les sociétés d'exploitation des ressources dans le Bas Saint-Laurent. À travers ces formes multiples et diversifiées d'associations se nouait, entre le gouvernement et les régions, une relation qui demande aujourd'hui à être précisée dans un mécanisme de concertation souple, efficace et mobilisant.

Plus récemment, avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le gouvernement du Québec et le milieu municipal ont procédé à une nouvelle délimitation du territoire fondée sur les régions d'appartenance. Actuellement, 94 MRC entreprennent l'élaboration de leur schéma d'aménagement sur cette base territoriale. Cette démarche enclenche un dialogue qui débouche naturellement sur une nouvelle association gouvernement-régions en ce qui touche la gestion du développement régional.

D'autre part, le débat sur la décentralisation, amorcé lors de la conférence Québec-municipalités de 1978, a été repris par le milieu municipal qui cherche à approfondir ses attentes dans ce domaine et à clarifier ses rapports avec le gouvernement. Il est indispensable que les partenaires concernés précisent leur position face à ces questions fondamentales pour le développement régional.

Dans son document de politique économique «Le virage technologique»*, le gouvernement du Québec a esquissé la voie à suivre pour que le développement se fasse au rythme des sociétés industrielles avancées. Dans ce virage, toutes les régions du Québec doivent être parties prenantes et leurs exigences doivent s'intégrer dans une politique de développement régional.

La crise économique, même avec la relance qui s'amorce, est encore ressentie dans les régions et démontre la nécessité d'une véritable concertation. L'évolution économique fait réaliser, entre autres, la dépendance et la fragilité d'un développement régional basé sur un nombre restreint de grandes entreprises, liées seulement à un ou deux secteurs d'activités. Cette situation place donc les intervenants régionaux et les gouvernements face à des défis qui nécessitent la concertation et l'élaboration d'une politique de développement régional mieux adaptée aux besoins des régions.

En effet, bien que la définition des grandes orientations pour l'ensemble du Québec obéit nécessairement à une approche par secteur d'activités, une politique de développement régional devra permettre aux régions de tirer le meilleur parti possible de leurs particularités et des liens entre leurs différents secteurs d'activités. D'où la nécessité pour le gouvernement de clarifier sa position face aux régions.

À cette fin, le gouvernement du Québec cherche maintenant à mettre en place une politique qui accordera aux citoyens et aux groupes du milieu une action plus directe sur leur devenir collectif. Le développement régional doit être orienté de manière à répondre davantage aux besoins des Québécois, à l'aide de moyens plus près d'eux, pour des projets qu'ils ont eux-mêmes conçus. Le texte proposé ici est donc un point de départ à la consultation et présente la perception du gouvernement du Québec sur le développement régional. Ce document ne vise pas à présenter des programmes d'actions ou des orientations spécifiques de développement pour chacune des régions. Il propose plutôt un cadre d'actions qui permettra aux intervenants régionaux, de concert avec le gouvernement, de les définir et d'identifier les projets concrets à mettre de l'avant.

Il s'agit donc d'une réflexion qui doit être reprise, critiquée, amplifiée par l'apport de tous les milieux régionaux. Ce qui compte avant tout, c'est le point d'arrivée : la définition d'une

* **Le virage technologique,** *Bâtir le Québec, phase 2, Programme d'action économique 1982-1986, développement économique,* Gouvernement du Québec, 1982.

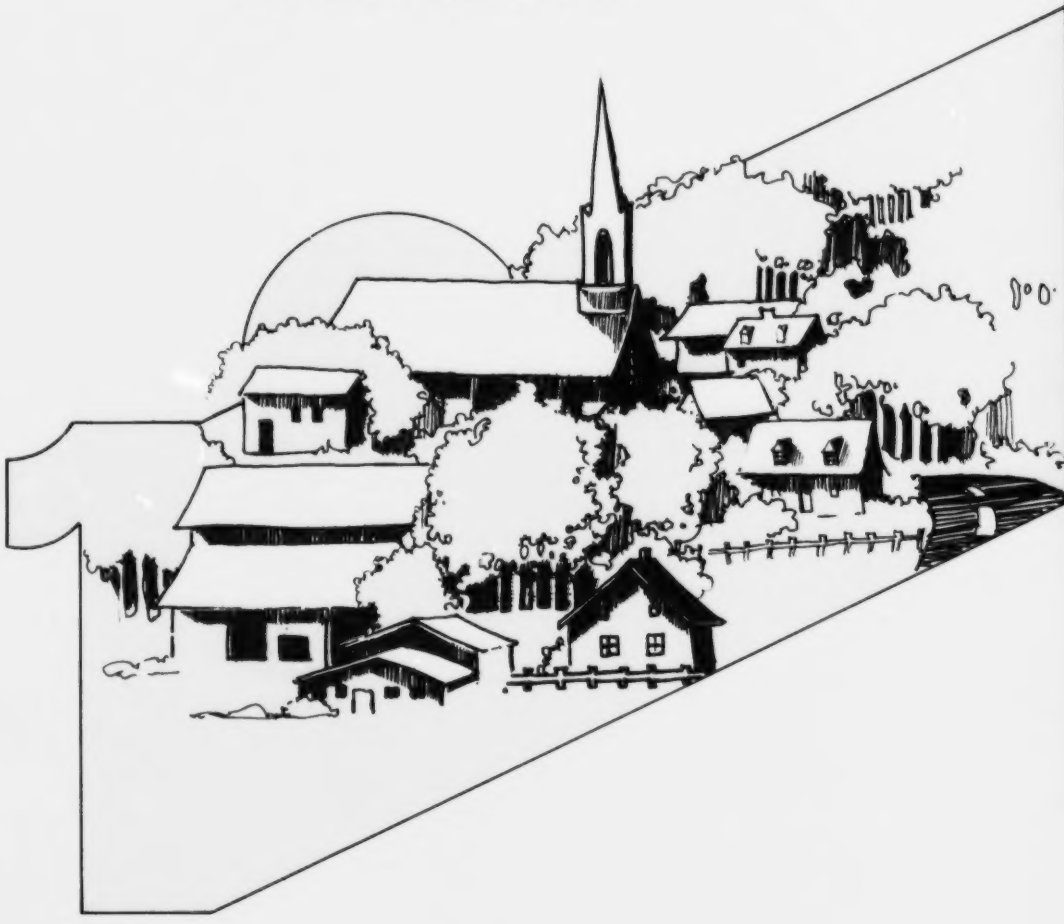
nouvelle politique de développement régional et de programmes d'actions qui puissent mobiliser la participation des différents intervenants dans la conception et la réalisation de projets.

Dans un premier temps, le document de consultation identifie les principaux acteurs du développement régional : la grande entreprise, le gouvernement et les intervenants régionaux; une nouvelle politique devrait prévoir un réajustement des rôles de ces acteurs et de leurs relations réciproques. De plus, il importe que cette nouvelle politique s'élabore à partir des contraintes et des potentiels propres aux régions.

Dans un deuxième temps, il faut réfléchir sur le défi que présente actuellement le développement des régions. Pour relever ce défi, un facteur doit entraîner les autres : c'est le dynamisme du milieu. Cette orientation fondamentale exige que la politique de développement des régions s'élabore dans une nouvelle dynamique de concertation entre le gouvernement et les régions.

Enfin, dans une troisième partie, le document de consultation propose les modalités d'application de la politique et de son articulation sur le territoire, précise les rôles de chacun, notamment au niveau de la MRC, de la région et du gouvernement lui-même, et propose des moyens financiers d'intervention.

LES RÉGIONS FACE À LEUR DÉVELOP-PEMENT



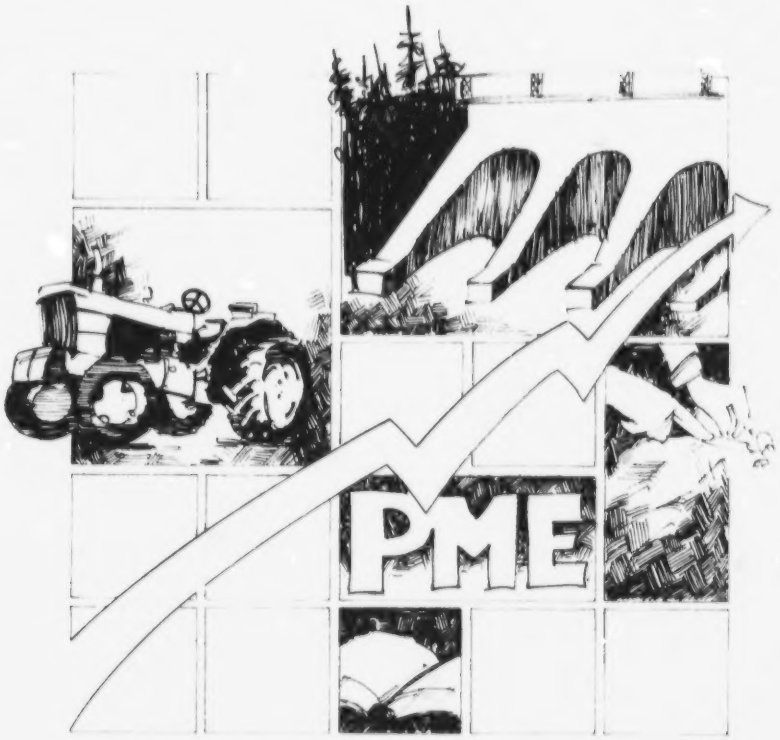
Pour une société qui souhaite un accroissement de la richesse collective et une amélioration de la qualité de vie de ses citoyens, le développement régional constitue une préoccupation majeure puisqu'il requiert du système économique et social :

- une mise en valeur optimale des ressources humaines et physiques, là où elles se trouvent sur le territoire;
- une égalité d'accès pour tous, indifféremment de leur lieu de résidence et de travail, aux bienfaits du progrès collectif;
- une participation des individus à la réalisation de ce développement.

Depuis quelques années, les gouvernements se sont reconnu une responsabilité à cet égard. Ils ont tenté avec plus ou moins de succès d'atteindre ces objectifs. Le plus souvent, leurs efforts ont porté sur la fixation des conditions d'un développement d'ensemble pour la collectivité et sur le relèvement des régions les plus défavorisées, dans l'espoir d'atténuer les conséquences sociales de ces inégalités.

Ces interventions ont eu des effets bénéfiques indéniables pour le développement des régions, mais elles se sont avérées insuffisantes pour la réalisation des objectifs et des exigences fixés au départ. Conscient de cette situation et encouragé par un dynamisme accru des collectivités régionales, le gouvernement du Québec est décidé à reconsidérer son approche du développement régional. Il vise non seulement à améliorer l'ensemble des conditions économiques, sociales, culturelles et politiques mais surtout à favoriser une participation active des gens des régions à leur milieu de vie et à leur environnement.

CHAPITRE 1



UNE ÉVOLUTION MARQUANTE

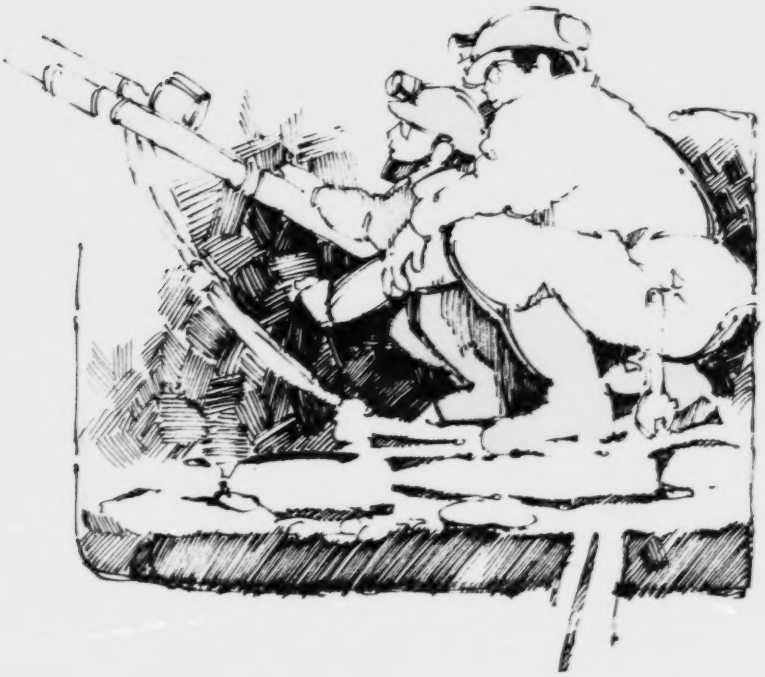
La région est une réalité historique et permanente pour toutes les sociétés. Elle s'exprime par la présence de communautés humaines implantées ça et là sur le territoire en fonction des conditions géographiques mais aussi des conjonctures économiques et politiques. Au cours des années, à travers leurs préoccupations, ces communautés ont été directement influencées par les divers types d'interventions qui ont marqué le développement régional.

1.1 ÉVOLUTION HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Le développement des régions au Québec a été marqué par trois types d'interventions, soit celles de la grande entreprise, de l'État et celles reliées aux initiatives régionales. Ces interventions constituent la base du développement des régions et leur coexistence caractérise son histoire. Cependant, il est des périodes où l'une ou l'autre a exercé une influence prépondérante dans la mise en valeur d'une région ou de l'ensemble du Québec.

Une intervention basée sur la grande entreprise

La grande entreprise a été, à une époque, à la base du développement des régions. Ses interventions majeures ont mis en valeur des ressources naturelles : la forêt, les ressources minérales, l'énergie hydraulique. Cette période fut marquée par l'occupation plus massive du territoire et par l'ouverture de nouvelles régions.



Les grandes entreprises ont contribué largement à la mise en valeur des ressources régionales et constituent toujours un élément important du développement des régions. Grâce à leur vaste réseau international de mise en marché, elles ont permis au Québec de trouver des débouchés pour ses matières premières et ses produits manufacturés. Par des investissements massifs, les grandes entreprises ont également introduit, à différentes périodes, de nouvelles technologies qui ont maintenu le Québec compétitif dans plusieurs secteurs d'activités, tels les pâtes et papiers, l'aluminium, le matériel de transport et la téléphonie.

La mise en valeur de certains secteurs spécifiques, par exemple l'exploitation des mines de fer, de cuivre et d'amiante, ainsi que le raffinage du pétrole, nécessitent des investissements importants que seules les grandes entreprises peuvent supporter. De plus, celles-ci contribuent à créer des emplois, pour la plupart très rémunérateurs. Dans de nombreuses régions, c'est aussi à l'intérieur des grandes entreprises que les travailleurs ont commencé à s'organiser et que le syndicalisme a pris naissance.

Toutefois, de nombreuses villes, parfois même des régions, sont fortement dépendantes de l'état de santé de leurs grandes entreprises, elles-mêmes subordonnées à la demande mondiale. C'est le cas présentement de l'exploitation du fer sur la Côte-Nord. La fermeture de grandes entreprises entraîne des mises à pied massives et laisse peu de place à des solutions de rechange. Fortement spécialisées et conçues pour traiter de vastes volumes de production, les usines des grandes entreprises ne permettent pas toujours un fonctionnement rentable à une plus petite échelle ou la conversion de leurs activités vers d'autres productions.

Une intervention basée sur l'État

L'intervention du gouvernement a marqué le développement des régions en réduisant leurs disparités et les effets du mouvement d'exode des populations rurales. À cet égard, elle a diminué l'écart entre les régions et a amélioré l'accessibilité des citoyens aux services (éducation, santé, services sociaux et administratifs). Sans pouvoir réaliser pleinement l'objectif d'égalité des chances pour tous, l'action du gouvernement a néanmoins permis à des couches importantes de la population d'améliorer leurs conditions de vie et les régions disposent maintenant d'un important réseau d'infrastructures et de services.

Pour répondre à des problèmes particuliers des régions, le gouvernement est progressivement devenu un agent actif du développement socio-économique. Que ce soit par l'intermédiaire des actions de planification régionale, par la mise sur pied d'organismes de coordination interministérielle en région, ou par le financement de projets, le gouvernement s'est fortement engagé dans l'établissement de conditions favorables à leur développement. Ainsi, par exemple, l'Office de planification et de développement du Québec a contribué positivement au développement des régions :

— par un appui aux organismes régionaux de consultation, de concertation et de développement;

— par des mesures et des moyens d'interventions spécifiquement destinés au développement régional : le Fonds de développement régional (FDR) et le Programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC);

— par une meilleure connaissance des conditions de développement dans chacune des régions.

Toutefois, les interventions du gouvernement ne sauraient occuper toute la place car les ressources gouvernementales ne le permettent pas; de plus une telle orientation serait contraire à une conception du développement régional fondé sur le dynamisme du milieu.

Une intervention basée sur les initiatives régionales
Depuis quelques années, le Québec connaît un essor remarquable des initiatives populaires. Dans les régions urbaines et rurales, de plus en plus d'individus et de groupes agissent plus directement sur leur devenir collectif. Cette préoccupation s'exprime notamment par la mise sur pied d'entreprises et de coopératives fortes et viables.

Les conseils économiques régionaux, à l'origine des actuels conseils régionaux de développement, ont été parmi les premiers organismes à se préoccuper de cette question. Ils ont même été, dans l'Est du Québec, à l'origine de la première expérience de planification régionale : le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). Aujourd'hui encore, les Conseils régionaux de développement (CRD) poursuivent un travail d'animation, de concertation et de sensibilisation de leur population.

Le dynamisme régional s'est aussi manifesté par la création de coopératives et de petites et moyennes entreprises. À plusieurs endroits, ce dynamisme est appuyé efficacement par les municipalités qui contribuent entre autres au financement des commissariats industriels et des commissions de développement, de même qu'à la promotion économique. Les PME jouent un rôle essentiel dans la production de biens et de

services et démontrent même une vitalité particulière dans certains secteurs de pointe. Il en va de même du mouvement coopératif qui a connu chez nous, souvent à partir des communautés locales et régionales, une ampleur remarquable. Aujourd'hui, que ce soit dans les domaines de l'épargne et du crédit ou encore de l'agriculture, les coopératives occupent une place majeure dans leur secteur et dans l'économie des régions.

La naissance et la consolidation des organismes populaires de développement ont également amené un changement radical dans les attitudes et les approches des principaux intervenants régionaux. On a vu naître, ici et là dans les régions, des projets concrets dans les domaines de la production, de l'habitation, du développement des ressources, de l'exploitation forestière et des services, qui témoignent encore aujourd'hui de la volonté des collectivités d'assumer leur avenir. Les plus connus sont Tembec, Cabano, les Sociétés d'exploitation des ressources, les groupements forestiers, etc. Bien que ces groupes reçoivent quelquefois une assistance technique et financière importante du gouvernement, c'est surtout sur eux-mêmes qu'ils comptent pour assurer leur développement.

L'évolution historique du développement des régions met donc en évidence le leadership de plus en plus assumé par le milieu dans de nombreux secteurs d'activités. Le gouvernement, la grande entreprise et les milieux régionaux sont devenus des partenaires essentiels dans le développement des régions. Tous doivent donc dès maintenant unir leurs efforts et les ajuster à des objectifs communs qui tiennent compte à la fois des réalités régionales et des tendances marquantes pour l'avenir.

1.2 LES FACTEURS NOUVEAUX DE DÉVELOPPEMENT

La volonté politique du gouvernement de s'adapter encore plus adéquatement aux réalités du développement régional est également influencée par des forces et des tendances qui se dessinent pour l'avenir.

Au plan démographique, le net ralentissement des migrations interrégionales stabilise les populations. S'il y a encore un déplacement des populations rurales vers les villes, il se produit davantage à l'intérieur de la région, c'est-à-dire des villages vers les agglomérations urbaines. La diminution des mouvements de population permet de conserver en région les potentiels humains et nécessite en conséquence la création sur place d'activités nouvelles.

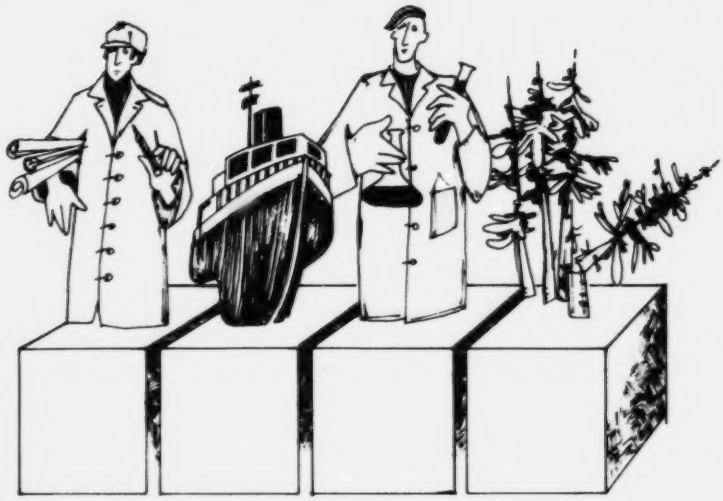
Au plan économique, la libéralisation des échanges et la concurrence internationale rendent plus fragiles les secteurs d'activités traditionnels ou fortement reliés aux ressources. Les citoyens des régions ne peuvent plus compter exclusivement sur ces secteurs pour assurer leur développement économique. Ils doivent trouver dans leur région les moyens de réaliser leur développement futur, notamment par une plus grande rationalisation des potentiels et par l'augmentation de la productivité.

Par ailleurs, l'évolution des activités économiques régionales laisse entrevoir de nouvelles réalisations fondées sur la connaissance scientifique et sur la technologie. Combinées à des ressources humaines compétentes, plus désireuses que jamais de se lancer en affaires, ces nouvelles activités donneront l'occasion aux régions de jouer un rôle plus actif dans leur développement et dans celui du Québec tout entier.

Au plan socio-culturel, la préoccupation accrue des citoyens pour la qualité de la vie, pour un meilleur environnement, pour des modes de vie plus diversifiés laissant plus de place aux loisirs, exprime en même temps la volonté d'un plus grand contrôle de leur cadre de vie.

Ces facteurs nouveaux incitent davantage les collectivités à s'engager dans le développement de leur région et ouvrent la voie à une diversification des activités régionales. Elles doivent amener une réflexion de tous et de chacun sur les avenues nouvelles du développement régional.

CHAPITRE 2



DES ENJEUX POUR L'AVENIR

Toute nouvelle politique de développement régional doit tenir compte de la situation actuelle des régions, considérer les acquis, les contraintes et les obstacles et identifier les éléments nouveaux qui orienteront le développement régional dans les années à venir.

Ce bilan et cette réflexion doivent être amorcés en même temps par tous les intervenants. Ils doivent enrichir la discussion et les débats sur les objectifs du développement régional et sur la définition de nouvelles relations entre le gouvernement du Québec et les régions.

2.1 LES TENDANCES À CORRIGER

Des économies régionales peu diversifiées

L'économie des régions est soumise à des pressions liées à la conjoncture internationale. La mondialisation des échanges de biens et de services a entraîné la fragilité des économies les plus traditionnelles et les moins concurrentielles. Le Québec, qui n'échappe pas à la crise économique, fait face depuis plus de deux ans à une hausse alarmante du taux de chômage, à une démobilisation des jeunes, à des fermetures d'usines et à une baisse accentuée du pouvoir d'achat. La crise économique a frappé durement les régions et elle a aussi fait ressortir les faiblesses structurelles de notre économie. Dans ce contexte, malgré une marge de manoeuvre réduite, le gouvernement a multiplié les programmes de création d'emplois et d'aide à l'entreprise.

L'économie de plusieurs régions est caractérisée par une forte concentration d'activités dans quelques secteurs de production, souvent liées à l'exploitation des ressources naturelles et tournées vers les marchés extérieurs. L'épuisement de certaines ressources, le vieillissement des équipements, la hausse des coûts de production et la création de produits de substitution sont autant de facteurs qui menacent la survie de ce type d'entreprises et, par voie de conséquence, l'économie de zones ou de régions entières. La fermeture d'une seule de ces entreprises, particulièrement dans une ville mono-industrielle, peut devenir catastrophique et remettre en question l'avenir de toute la communauté.

Malgré la crise économique actuelle, l'entrepreneurship local peut apporter une réponse à ce besoin de diversification des économies régionales. Toutefois, le bon fonctionnement des PME est généralement soumis à de nombreuses contraintes et les taux d'échecs et de faillites sont très élevés. Bien qu'un bon nombre s'explique par la mauvaise conjoncture économique, il faut également en attribuer une partie à un manque de contrôle des outils de base : expérience faible dans l'administration, financement inadéquat, méconnaissance du marché. En effet, il n'est pas toujours facile pour un entrepreneur de

cumuler avec succès des responsabilités aussi variées que la mise au point du produit, la fabrication, la comptabilité, la gestion du personnel, la commercialisation ou la recherche de nouveaux marchés.

Même si certaines des PME qui ne tiennent pas le coup sont généralement remplacées, un pourcentage plus élevé de réussite apporterait une meilleure stabilité aux économies locales et régionales; la perte d'une entreprise pour une petite communauté fait souvent la différence entre la croissance économique et le chômage.

À ces difficultés s'ajoute le manque de recherche et d'innovation. Plusieurs PME fonctionnent de façon traditionnelle, sans une préoccupation particulière pour l'amélioration du produit, la productivité et la compétitivité de l'entreprise. Par ailleurs, les activités de recherche étant principalement concentrées dans les grandes villes, les régions ne bénéficient trop souvent que tardivement des retombées technologiques, ce qui rend difficile l'implantation de PME innovatrices convenant bien aux économies régionales. Les entreprises ne possèdent pas toujours l'information nécessaire et surtout les ressources humaines, techniques et financières essentielles à la recherche. «Le virage technologique» suggère des solutions à ces problèmes et pourrait mener, dans la mesure où les entrepreneurs locaux répondent à cette priorité, à une plus grande diversité des économies locales.

La recherche et l'innovation ouvriraient la voie à de nouvelles techniques et à une meilleure exploitation des potentiels régionaux. En effet, certaines productions sont délaissées ou sous-exploitées. Pourtant, elles pourraient mettre à profit les particularités régionales et répondre en même temps aux besoins locaux de consommation. Parallèlement, les entrepreneurs régionaux ne tirent pas pleinement profit du développement de nouveaux marchés de consommation, notamment ceux des agglomérations de Montréal et de Québec, à cause de leur éloignement et surtout de la difficulté pour les producteurs régionaux de pénétrer les grands réseaux de distribution et de vente.

Les diverses activités du secteur manufacturier sont également peu intégrées. Ainsi, par exemple, les filières de production et les activités de sous-traitance sont peu développées. Ces contraintes à un développement économique harmonieux, à l'innovation et à la technologie posent un problème de fond : les régions sont coupées de l'information de base si essentielle à l'adaptation de la production régionale aux réalités économiques.

Le peu de liens inter-industriels fait en sorte que la majorité des entreprises en région n'ont à peu près pas de contact avec les industries à haute technologie. Pourtant, un grand nombre de sociétés multinationales et canadiennes ont leurs bureaux au Québec mais une bonne partie des contrats de sous-traitance qu'elles accordent vont à des entreprises établies à l'extérieur du Québec. L'accès difficile des PME à la sous-traitance se vérifie également, mais à un degré moindre, auprès des entreprises ou des organismes du gouvernement. Souvent, ces contrats sont trop importants pour qu'une PME seule puisse offrir ses services. Le nombre restreint d'activités de sous-traitance tient donc au fait que les petits entrepreneurs se trouvent démunis devant la taille et la complexité des contrats d'approvisionnement des grandes entreprises.

Des milieux ruraux et urbains en difficulté

Pour assurer un développement harmonieux du territoire aux plans économique, social et culturel, les régions doivent être en mesure de regrouper à la fois les intérêts des milieux ruraux et urbains et de tenir compte de leurs spécificités. Certains de ces milieux font face à des difficultés particulières.

Ainsi, dans les milieux ruraux, si les grandes cultures industrielles profitent de l'excellent potentiel des basses terres du Saint-Laurent, les conditions climatiques du plateau appalachien et le faible potentiel de ses sols le rendent peu apte à l'application des grands modèles de production.

La poursuite de l'autosuffisance agricole nécessite une promotion intensive de l'agriculture industrielle et aussi une mise en valeur des territoires moins favorisés. Ces zones rurales, qui ne peuvent survivre par l'exploitation d'un seul secteur de l'économie, doivent, pour atteindre un niveau de vie satisfaisant, compter sur le développement de toutes les ressources, même si celles-ci génèrent des activités qui, prises séparément, n'assurent pas des revenus considérables (acériculture, apiculture, hébergement rural, etc.). En fait, ces zones doivent leur survie au développement intégré de toutes leurs ressources et toute activité, si minime soit-elle, contribue de façon significative à l'économie régionale.

Les centres urbains régionaux ont subi eux aussi des changements rapides depuis une dizaine d'années. L'expansion de certaines agglomérations urbaines a entraîné un dépérissement des centres-villes. Le développement urbain, qui s'est effectué davantage vers les banlieues, amène une sous-utilisation des espaces et des équipements déjà en place. Par ailleurs, mieux adaptés aux besoins des automobilistes et aux rigueurs du climat québécois, les centres commerciaux implantés en banlieue, le long des grands axes routiers, ont drainé une importante partie de la clientèle des marchands locaux, principalement établis dans les centres-villes. Toutefois, l'amorce récente d'un retour de la population vers les centres-villes, la mise en valeur du patrimoine et enfin la nécessité de développer les activités culturelles, récréatives et commerciales, amènent les commerçants, les organismes locaux et les élus municipaux à trouver progressivement des solutions à la revitalisation de ces centres-villes.

Des ressources humaines sous-utilisées

Les ressources humaines constituent, pour la région, le potentiel le plus important mais une bonne partie demeure sous-utilisée. À cet égard, le chômage chez les jeunes est un problème national dont les répercussions sont fortes pour l'avenir des régions. En janvier 1983, le taux de chômage chez les jeunes de 15 à 24 ans atteignait 26,5 %, soit 36,2 % de l'ensemble des 439 000 chômeurs du Québec. Les jeunes, confrontés à un marché du travail saturé, se voient contraints ou de demeurer en région mais sans aucune chance de se trouver du travail ou d'émigrer vers les grands centres urbains, souvent même à l'extérieur du Québec. De plus en plus, toutefois, ce choix mène à un cul-de-sac puisque le chômage chez les jeunes s'étend également aux grands centres urbains. Cette situation crée ainsi des sentiments d'insécurité, d'impuissance et de démobilisation qui sont préoccupants pour l'avenir des régions.

Il apparaît maintenant de plus en plus évident que le problème du chômage chez les jeunes et, de façon plus générale, la sous-utilisation des ressources humaines doivent être atténués à partir des régions elles-mêmes par une étroite concertation de tous les intervenants.

Plus particulièrement, la sous-utilisation des ressources humaines pose le problème de la formation professionnelle dans les régions. Certaines sont aux prises avec des taux de chômage bien au-delà de la moyenne nationale. Il importe donc que cette formation, plus particulièrement celle de type professionnel, s'adapte aux besoins spécifiques des économies régionales et qu'elle soit axée sur le développement des ressources locales et sur les besoins des entreprises manufacturières. Cette formation professionnelle ne saura être efficace que dans la mesure où elle se tiendra à la fine pointe de l'évolution technologique. Dans ce cadre, elle doit être en mesure de développer des spécialités en fonction des secteurs d'activités propres aux régions, tels l'océanographie à Rimouski, les pêcheries en Gaspésie, et la microélectronique à Sherbrooke et à Hull.

Des approches sectorielles sans véritable concertation

La difficulté de considérer le développement régional dans toutes ses dimensions (sociale, culturelle et économique) et de s'entendre en conséquence sur les orientations et les priorités d'actions pour l'avenir repose souvent sur un manque de concertation au sein des régions ou avec le gouvernement. À l'origine, les Conseils régionaux de développement (CRD) ont été mis en place pour répondre à ces besoins. Il en a été de même des divers conseils consultatifs sectoriels créés par la suite avec, toutefois, des champs d'intervention plus limités. Le résultat de l'action de ces différents organismes varie beaucoup d'une région à l'autre. D'une part, certains d'entre eux se sont éloignés des besoins de la population. D'autre part, leur pouvoir d'intervention est souvent limité parce que leurs relations avec le gouvernement ne sont pas clairement définies et ne donnent pas lieu à des engagements formels réciproques. Enfin, l'existence de plusieurs organismes a segmenté les clientèles. Ainsi, la présence de nombreux intervenants (les conseils consultatifs régionaux, les municipalités, les chambres de commerces, l'UPA, les PME, les coopératives, les syndicats, etc.), dont l'action est axée d'abord sur une dimension sectorielle des réalités régionales, rend difficiles la cohésion des actions et la poursuite d'objectifs communs de développement.

Si cette multitude d'intervenants a permis de faire progresser certains secteurs d'activités, elle a cependant dispersé des actions et segmenté des interventions. Chaque intervenant poursuivant des finalités particulières, l'ensemble des actions ne donne pas des résultats proportionnés aux efforts investis. La réflexion sur les problèmes régionaux, sur les priorités et sur les actions à entreprendre, se fait sans les consensus de base nécessaires à une action qui puisse satisfaire les intérêts de chacun et les besoins réels de la région.

Une meilleure concertation régionale aurait l'avantage de développer une nouvelle relation gouvernement-régions qui devrait s'inscrire dans le cadre de mécanismes nouveaux dont la définition, précisée plus loin dans ce document, est ouverte à la consultation.

Une approche gouvernementale trop centralisée

Le gouvernement du Québec doit lui aussi chercher à répondre et à s'adapter davantage aux réalités du développement régional. Il doit évaluer les contraintes qui, à l'intérieur de ses structures, nuisent aux aspirations des collectivités locales. Jusqu'à tout récemment, les interventions de développement régional du gouvernement ont permis de mettre en place les infrastructures de base essentielles à la modernisation de la société québécoise. Des investissements énormes ont été engagés, à la grandeur du territoire, dans les réseaux de l'éducation, des affaires sociales, du transport, dans le développement industriel et les équipements municipaux maintenant mieux adaptés au mouvement accéléré d'urbanisation.

Le gouvernement a également permis, par des efforts de déconcentration, de rapprocher les services publics des utilisateurs. À cet effet, le rapport de juin 1982 du Comité ministériel sur la décentralisation dénombrait plus de 400 bureaux régionaux et au-delà de 1 000 bureaux locaux représentant 22 ministères et 10 organismes gouvernementaux. Sur un effectif total de 65 000 employés, plus de la moitié sont affectés à des bureaux locaux et régionaux, dont 9 000 sur l'Île de Montréal, 9 000 dans la région administrative de Québec et le reste dans l'ensemble des autres régions.

À prime abord, ces chiffres laissent apparaître une forte présence gouvernementale dans les régions et permettent de conclure à un impact positif de cette présence sur le développement des régions. Les conclusions du Comité ministériel sur la décentralisation sont toutefois plus critiques : «Malgré cette implantation relativement importante de bureaux régionaux, il n'y a pas eu, pour l'essentiel, un déplacement de pouvoirs des instances centrales des ministères ou des organismes gouvernementaux vers ces bureaux régionaux, à l'exception du ministère de l'Environnement et de Radio-Québec». De plus, «il n'existe apparemment aucun cadre d'ensemble, ni de perspective gouvernementale régissant cette démarche (de déconcentration). Ceci se reflète plus spécialement au niveau de l'assise territoriale des bureaux régionaux qui est très variée selon les ministères et les organismes gouvernementaux, de même qu'au niveau de la dénomination des bureaux. Il en va de même à l'égard des règles budgétaires et de l'identification des sommes gérées en région». Au total,

reconnaît le Comité ministériel, cette déconcentration ne s'accompagne pas d'une délégation d'autorité; de plus, elle n'obéit pas à une planification d'ensemble visant à répondre à des problèmes régionaux bien identifiés.

Pour effectuer ce passage d'une planification centralisée à une approche qui tienne véritablement compte des spécificités régionales, le gouvernement doit procéder à un examen sérieux des politiques sectorielles des ministères et évaluer dans quelle mesure ses orientations générales répondent aux véritables besoins des régions. Une vision trop sectorielle, établie pour l'ensemble du Québec et appliquée en région par des normes strictes, ne peut répondre adéquatement aux particularités régionales.

À cet égard, bien qu'il existe dans chacune des régions des Conférences administratives régionales (CAR) qui réunissent autour d'une même table les directeurs régionaux des ministères, elles ne peuvent assurer la cohésion nécessaire des interventions gouvernementales. Leurs actions sont limitées par la gestion centralisée des programmes.

Par ailleurs, bien que la politique du développement régional relève du gouvernement du Québec, plusieurs interventions fédérales, par exemple les quotas d'importation dans le textile, le vêtement et la chaussure, entrent souvent en contradiction avec les objectifs de développement régional du gouvernement du Québec et viennent même annuler les efforts réalisés au cours des dernières années.

De plus, la tendance actuelle du gouvernement du Canada à saupoudrer des fonds directement aux intervenants régionaux nuit souvent à la cohérence des actions régionales et modifie les règles du jeu acceptées par tous, notamment dans le cadre de la réforme fiscale municipale. Le gouvernement du Québec et les municipalités se voient par la suite dans l'obligation d'assumer les coûts récurrents qu'entraîne un tel type d'interventions. C'est le cas par exemple de certaines implantations d'équipements et de subventions temporaires au fonctionnement d'organismes communautaires.

Des territoires mal ajustés aux réalités régionales

Pour des raisons historiques et à des fins de gestion gouvernementale, le développement régional a été rattaché à la région administrative. Adoptée en 1966, cette division du territoire visait à permettre une déconcentration des services gouvernementaux, à servir de cadre aux programmes de planification économique du gouvernement et à faciliter le développement industriel du Québec.

Avec le temps, parce qu'une série de mesures ont été adoptées par le gouvernement sur cette base régionale, parce que des études et des recherches ont été effectuées et que de nombreux organismes régionaux sont apparus à ce niveau, la région administrative a été considérée comme le territoire privilégié pour les activités de développement. Même si aujourd'hui elle est devenue, en plusieurs endroits, une région socio-économique significative, elle répondait à l'origine à des préoccupations de l'administration gouvernementale plutôt qu'à des facteurs d'homogénéité sociale et culturelle.

Cependant, cette délimitation n'est plus utilisée par tous les ministères et les organismes régionaux qui oeuvrent dans le développement régional. Ainsi, les ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, des Transports, de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme utilisent respectivement 12, 12 et 17 territoires administratifs. Ces multiples divisions ont rendu difficiles la coordination interministérielle et les actions concertées en région. De plus, elle nuisent considérablement à la compilation et surtout à l'analyse comparée et nécessaire des données statistiques.

De même, les organismes régionaux, mis en place ces dernières années par les ministères en collaboration avec le milieu régional, sont implantés sur des bases différentes. Ainsi, s'il existe dix régions administratives, on compte, en plus des 10 conseils régionaux de développement (CRD), 14 conseils régionaux des loisirs (CRL), 16 associations touristiques régionales (ATR) et 11 conseils régionaux de la culture (CRC).

Outre ces dérogations au découpage des régions administratives qui amènent une difficulté certaine de concertation, il faut aussi considérer que les agents de développement, regroupés dans les organismes régionaux de consultation, sont généralement issus d'un territoire plus petit auquel ils s'identifient et à l'intérieur duquel ils nouent des liens économiques et socio-culturels durables. Autrement dit, à l'intérieur de la grande région administrative, on compte souvent plusieurs régions d'appartenance, lieux d'expression de l'identité propre d'une collectivité, premières assises de la dynamique du développement régional. Les groupements forestiers, les commissariats industriels, les chambres de commerce locales, les différents clubs sociaux, les commissions scolaires, les CLSC et plus récemment les MRC, sont autant d'intervenants qui oeuvrent à ce niveau.

Dans la majorité des cas, cependant, l'ensemble des intervenants actifs au sein des collectivités locales n'agissent pas à partir des mêmes délimitations territoriales. Par ailleurs, plusieurs bureaux locaux du gouvernement, qui offrent des

services aux citoyens, n'ont pas été regroupés dans une même municipalité et ont été établis sur des bases territoriales différentes, rendant leur accessibilité plus difficile. C'est le cas des bureaux de la Régie de l'assurance-automobile du Québec, de l'aide juridique, des centres de main-d'oeuvre, de l'aide sociale et des renseignements agricoles. Il arrive souvent en effet, surtout dans les milieux ruraux, que les citoyens doivent se déplacer d'une ville à l'autre pour avoir accès aux services du gouvernement. La nécessité d'une concertation soutenue entre les intervenants et la nécessité de répondre plus adéquatement aux besoins des citoyens exigent une harmonisation de ces territoires.

2.2 LES ACQUIS À CONSIDÉRER

Une émergence des initiatives régionales

Les initiatives régionales s'imposent de plus en plus comme une force prépondérante et essentielle au développement des régions et, depuis quelques années, elles s'accroissent de façon encourageante. Plus que jamais, les régions constituent un lieu d'émergence de nouveaux entrepreneurs qui, dans tous les domaines, assument de nouvelles responsabilités et influencent le développement de leur territoire.

Ce dynamisme du milieu s'affirme notamment par la création d'un grand nombre d'entreprises. En fait, les petites et moyennes entreprises (PME) supportent actuellement environ 38 % de l'emploi au Québec, alors que la grande entreprise et le gouvernement comptent respectivement pour 35 % et 26 % de l'emploi total. Sur 10 000 établissements manufacturiers, 9 500 sont des PME ou des entreprises artisanales. De plus, les PME créent actuellement plus de 80 % des nouveaux emplois au Québec.

Depuis quelques années, les régions bénéficient également d'une plus grande disponibilité de moyens financiers et d'une meilleure accessibilité à l'épargne régionale. Malgré une

conjoncture défavorable, cette épargne est canalisée en partie par des institutions financières régionales : les caisses populaires et leurs fédérations régionales, les sociétés d'entraide, les caisses d'établissement, etc. Les institutions financières sont donc en mesure d'offrir des capitaux régionaux aux investisseurs et aux populations locales.

Ainsi, en 1982, les caisses d'épargne et de crédit ont multiplié par six le volume de prêts hypothécaires commerciaux, industriels, agricoles et à l'habitation qu'elles détenaient en 1972, passant de 1,37 milliard à 8,55 milliards de dollars. De plus, malgré une conjoncture économique difficile, les Sociétés de développement de l'entreprise québécoise (SODEQ) procurent, dans la plupart des régions, de nouvelles sources de financement aux entrepreneurs locaux.

Ce dynamisme régional est aussi présent dans les activités socio-culturelles. La mise sur pied d'organismes locaux et régionaux dans divers domaines, tels les médias communautaires, les activités récréatives, touristiques, patrimoniales et historiques, l'animation des milieux de vie, l'offre de services communautaires par des groupes de bénévoles, en sont des exemples.

Des ressources exploitables

L'économie des régions a longtemps reposé sur quelques grandes activités de transformation des ressources. Aujourd'hui, malgré une plus grande diversification, la vitalité de ces secteurs est essentielle au maintien de l'activité et de l'emploi dans les régions. Par l'apport de nouvelles techniques, par une amélioration des procédés d'exploitation, de production et de gestion, le Québec s'est donné les moyens d'une économie moderne et concurrentielle sur les marchés mondiaux.

L'agriculture a connu au cours des cinq dernières années un essor rapide en ce qui a trait à l'autosuffisance nationale, dont le taux s'est accrû de plus de 10 %. Ce résultat fort encourageant a été obtenu par l'injection massive de capitaux de la part du gouvernement du Québec et des agriculteurs eux-mêmes. L'application de la Loi sur la protection du territoire agricole a pour effet de remettre en valeur de nombreux sols propices à l'agriculture.

Cette augmentation du volume des productions agricoles assure un approvisionnement suffisant pour intensifier la transformation sur place des ressources disponibles. Citons comme exemples, les actions déjà réalisées par les coopératives agricoles de Granby et du Bas Saint-Laurent ou l'association du mouvement coopératif et du gouvernement dans Culinar.

Grâce à de nouveaux modes de gestion, au dynamisme de certaines entreprises et à l'activité des groupements forestiers sur le territoire privé, les ressources forestières demeurent une des richesses majeures du Québec. Elles ont permis un développement important de l'industrie du sciage et ont assuré l'expansion de grandes entreprises familiales bien implantées dans les régions.

La modernisation de secteurs importants d'activités entraîne également une consolidation des activités régionales. Ainsi, le programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, outre les investissements de l'ordre de 2 milliards qu'il entraîne, assure dans les régions une présence active de ce secteur en le rendant plus compétitif et en stabilisant en amont toutes les activités forestières. Les exemples de Tembec, des papiers Cascades, de la Donohue et de Rexfor montrent que ce champ d'activités peut être occupé par des entreprises québécoises.

Le secteur des mines, bien que dépendant encore en grande partie de compagnies multinationales et de la fluctuation des marchés internationaux, offre un potentiel important. Les facteurs combinés de la crise économique, des changements dans les procédés de transformation, de la découverte de matériaux de substitution, par exemple pour l'amiante et le cuivre, ont remis brutalement en cause l'exploitation de ressources jusque-là prometteuses pour l'avenir. Toutefois, la recherche intensive pour trouver de nouveaux débouchés aux ressources et la découverte de nouvelles utilisations possibles de certains minéraux, par exemple la recherche sur l'amiante à Sherbrooke, ouvrent à moyen terme des horizons intéressants pour le Québec.

Dans l'immédiat, l'engagement d'entreprises québécoises et de sociétés d'État dans l'exploration et l'exploitation de métaux rares et précieux offre d'excellentes possibilités. Par exemple, l'exploitation de l'or en Abitibi et du niobium au Saguenay - Lac Saint-Jean est des plus intéressantes, d'autant plus qu'elle n'exige pas d'investissements massifs comme c'est le cas pour le fer.

Pour leur part, après une période difficile au début des années soixante-dix, les pêcheries québécoises ont connu un certain redressement principalement lié à l'augmentation des prix sur le marché et au développement de la pêche de produits plus recherchés, tels les crustacés. Les efforts en ce sens doivent être poursuivis et le programme quinquennal de développement des pêches du gouvernement du Québec, mis en place en 1979, appuie ces initiatives. Un budget de plus de 90 M $ est en effet affecté jusqu'en 1985 à une modernisation de la flotte et à un accroissement et une diversification des activités de la pêche côtière et hauturière. Par une plus grande transformation sur place des produits de la pêche, par une amélioration substantielle de leur qualité et par une meilleure commercialisation de la production, le Québec veut profiter au maximum de ce potentiel et ainsi contribuer à redresser l'économie de la Gaspésie, de la Côte-Nord et des Iles-de-la-Madeleine.

Dans le domaine touristique, par ailleurs, des formules originales de développement, mieux adaptées aux spécificités régionales, voient le jour. Ainsi, dans Charlevoix, le milieu s'est donné des orientations précises et a procédé à la consolidation

d'un réseau d'auberges familiales et à la mise en place d'équipements et de services touristiques de premier ordre. Ces développements apportent une contribution positive à l'économie québécoise et ils amènent une diversification des produits offerts par les grands pôles d'attraction que sont les agglomérations de Québec, Montréal, la Gaspésie et les Laurentides.

Des ressources humaines compétentes et des équipements de qualité

Au cours des dernières années, dans le cadre de ses politiques nationales, le gouvernement a investi dans la mise sur pied de services à la population et dans l'implantation d'équipements et d'infrastructures de base.

Du côté de l'éducation, les réformes ont permis de mettre en place un réseau complet d'écoles secondaires et de CEGEP et ont assuré une régionalisation de l'enseignement universitaire par le biais de l'Université du Québec et de ses constituantes. Ces universités sont souvent équipées de centres de recherche axés sur les particularités régionales : INRS-Océanographie à Rimouski, centres de recherches sur les pâtes et papiers à Trois-Rivières, sur le Moyen-Nord à Chicoutimi, sur l'amiante à Sherbrooke, etc. Ainsi, les régions disposent non seulement d'infrastructures d'enseignement et de recherche de haut niveau, mais aussi de ressources humaines compétentes, capables d'apporter une réflexion approfondie sur les réalités régionales et de proposer des solutions innovatrices.

Dans le domaine des politiques sociales, de nombreuses mesures ont permis d'améliorer les conditions de base des régions : mise en place et consolidation du réseau des établissements de santé et des services d'accueil; dispositions favorisant la venue en région de médecins généralistes et spécialistes; réglementations récentes en matière de sécurité au travail; politique du revenu minimum garanti; etc.

Par ailleurs, une amélioration des équipements culturels et de loisirs a permis l'éclosion de ressources humaines et de compétences jusque-là insoupçonnées. Les collectivités régionales affirment de plus en plus leur identité et orientent le développement culturel en fonction de leurs aspirations. Les activités culturelles et de loisir, en plus de fournir des services aux citoyens, entraînent dans les régions des retombées économiques importantes.

Dans le domaine des transports, le gouvernement a doté l'ensemble du territoire québécois d'un réseau routier adéquat pour le transport des personnes et des marchandises et pour

l'accès aux richesses naturelles. Le parachèvement des grandes routes régionales et la politique de transport en commun pour les centres urbains viendront compléter l'effort du gouvernement dans ce domaine.

Dans le secteur de l'énergie, les régions disposent d'une alimentation en électricité suffisante, ce qui constitue un atout non négligeable, notamment pour la localisation industrielle. La mise en place prochaine d'un réseau d'approvisionnement en gaz naturel viendra renforcer ces possibilités. De plus, la majorité des villes et des pôles régionaux de développement sont dotés de parcs industriels dont les capacités commencent à peine à être exploitées.

Bref, bien qu'il reste encore beaucoup à faire au plan de leurs utilisations, il est quand même permis d'affirmer que les régions sont désormais mieux dotées en services de base et en infrastructures pour prendre en main leur développement économique, social et culturel.

Des villes pour des régions

Un des faits majeurs du développement régional québécois demeure la concentration des personnes et des activités dans les centres urbains. Près des trois-quarts de la population habitent dans la métropole, dans la capitale et dans plus d'une vingtaine d'agglomérations du Québec.

La région montréalaise regroupe plus de la moitié de la population québécoise, environ les deux-tiers des emplois dans les activités manufacturières et tertiaires, plus de la moitié des biens fabriqués au Québec, plus des deux-tiers de l'exportation des produits manufacturés, la majeure partie des activités de recherche et de développement, la plupart des grands sièges sociaux localisés au Québec, certains grands équipements spécialisés, etc.

L'importance de Montréal a donc une incidence directe sur le développement des régions. En effet, Montréal représente le plus vaste marché intérieur de consommation et le plus important bassin de main-d'oeuvre pour les entreprises québécoises. C'est le centre d'activités le plus diversifié, notamment à cause du nombre de PME et d'entreprises de grande taille concentrées sur le territoire métropolitain. Montréal est donc en mesure de jouer un rôle stratégique dans l'économie nationale en tant que centre urbain de taille importante (2,8 millions de personnes, 1,3 million d'emplois), relativement concentré dans l'espace et disposant d'infrastructures de communications adéquates. Elle génère, pour l'ensemble du Québec, des retombées économiques importantes grâce surtout à ses équipements particuliers et à ses services spécialisés que seule une agglomération urbaine de cette taille peut s'offrir et offrir au Québec. Ces facteurs contribuent à faire de Montréal un foyer d'attraction de premier choix, ce qui lui permet de prendre place dans les grands réseaux nationaux et internationaux d'échanges.

Ce dynamisme de Montréal se répercute sur le plan social et culturel. Ville cosmopolite comparable à plusieurs grandes villes du monde, Montréal constitue un milieu ouvert et propice aux valeurs et aux idées nouvelles. Elle est, en outre, la porte d'entrée de la majorité des immigrants qui viennent au Québec. Par ses équipements modernes et la qualité de ses services (universités, centres de recherche, maisons d'édition), Montréal est à la source d'une vie sociale et culturelle intense favorable à la création artistique et à l'expérimentation de formes nouvelles d'expression. À cet égard, Montréal est un atout majeur et un stimulant pour l'ensemble des Québécois.

Cette prépondérance a cependant sa contrepartie lorsque la situation économique se détériore. Ainsi, entre mai 1981 et mai 1982, près des deux-tiers des québécois qui avaient perdu leur emploi se retrouvaient dans la région de Montréal; ce qui se traduisait en mai 1982 par 54 % des chômeurs et 50 % des assistés sociaux du Québec. La décélération de la croissance montréalaise et les difficultés de renouvellement de sa structure économique deviennent donc des préoccupations du

développement régional en raison des atouts que représente cette région pour le Québec et aussi en raison des effets proportionnels qu'y provoque la crise économique actuelle.

Pour sa part, Québec constitue la seconde agglomération d'importance dans laquelle résident plus d'un demi-million de personnes. Ses dimensions et ses caractéristiques en font un pôle de croissance et d'attraction sur sa région. En tant que siège du gouvernement, Québec concentre les hautes fonctions gouvernementales alors que Montréal rassemble surtout celles de nature privée. Cette dissociation géographique rend encore plus nécessaires les relations d'échanges entre ces deux pôles métropolitains québécois. Une diversification est réalisable pour l'agglomération de Québec grâce à un plus grand développement du tourisme, du secteur des assurances, de la recherche, des activités industrialo-portuaires et à une plus grande intégration des activités gouvernementales à l'économie de la région.

Bien que les structures industrielles des villes satellites de Montréal sont de plus en plus diversifiées, le volume de leurs activités manufacturières demeure insuffisant, diminuant ainsi les effets d'entraînement sur leur zone d'influence. Une meilleure intégration des activités industrielles de ces villes aux besoins de l'économie montréalaise constitue certes un atout non négligeable pour l'avenir.

Par ailleurs, certaines métropoles régionales (Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi-Jonquière, Hull-Gatineau, Rimouski et Rouyn-Noranda), parce qu'elles sont des centres importants de services et parce qu'elles disposent d'équipements spécialisés, ont un rayonnement étendu sur leur région. L'intensification de la recherche et l'innovation technologique dans ces centres urbains sont également des atouts importants au développement de la structure industrielle de leur région.

Enfin, pour d'autres villes (Baie-Comeau, Sept-Iles, Val D'or, Thetford-Mines), dont l'économie repose souvent sur l'exploitation d'un nombre limité de ressources naturelles, une intégration de leurs activités aux filières de production du Québec permettrait une plus grande transformation sur place de leurs ressources.

Un marché régional disponible

La plupart des régions sont passablement autosuffisantes en ce qui concerne l'offre de biens et de services aux particuliers. Bénéficiant d'une amélioration de leur réseau de voirie et de l'implantation de nouveaux équipements et de commerces adéquats, les principaux centres urbains des régions polarisent

mieux leurs zones d'influence. Cependant, dans les domaines de l'approvisionnement et des services spécialisés, les entreprises manufacturières achètent peu dans les régions; par exemple, les achats de biens en région par les industries représentent seulement 13,2 % pour la Mauricie - Bois Francs, 21,0 % pour l'Estrie et 26,4 % pour l'Outaouais. Les achats en gros par les détaillants locaux ne présentent guère des proportions régionales plus importantes; pour plusieurs régions, la plupart des services aux entreprises sont importés, le principal fournisseur étant Montréal.

Ces façons de faire, depuis de nombreuses années, ne sont cependant plus adaptées aux réalités régionales car on importe souvent des biens déjà disponibles sur place, surtout dans les régions du centre du Québec dont la structure industrielle est généralement plus diversifiée. Pour les biens ne pouvant être produits en région, l'utilisation plus systématique de grossistes régionaux permettrait d'accroître leur part du marché. Dans l'Estrie, on a déjà estimé à environ 100 M $ le marché supplémentaire qui pourrait être ainsi conquis; dans l'Outaouais, on a évalué que les achats régionaux des entreprises manufacturières pourraient potentiellement passer de 17,9 à 41,5 M $.

Un marché québécois accessible

Lorsqu'on parle d'offrir un potentiel d'expansion à long terme aux entreprises locales, il faut envisager la pénétration du marché québécois et l'exportation à l'extérieur du Québec, même si cela ne se fait pas sans difficulté.

La région montréalaise est le premier grand marché à conquérir pour les entreprises des autres régions, car c'est le bassin d'approvisionnement et de consommation le plus important. Mais la pénétration de ce marché constitue pour les entreprises québécoises un défi majeur parce que la concurrence nord-américaine y est vive.

Une amélioration des relations entre les structures de production régionales et les réseaux de distribution pourrait toutefois augmenter la vente de produits québécois à Montréal et dans l'ensemble du Québec. À cet égard, certaines formules ont déjà été tentées avec succès. L'approche coopérative est par exemple attrayante, bien qu'elle se limite surtout au domaine agro-alimentaire; Purdel dans le Bas Saint-Laurent et Agropur dans la région montréalaise se sont ainsi hissées au rang des plus importantes entreprises québécoises. Les regroupements d'acheteurs, tels les quincailliers, les détaillants de meubles et d'appareils électro-ménagers, les pharmaciens et les bijoutiers, offrent aussi des occasions intéressantes pour les fabricants.

Pour pénétrer davantage le marché québécois, les entreprises devront se regrouper de façon à fournir de meilleures conditions d'offre et de demande. Les PME, en réussissant à conquérir une plus grande part des marchés régionaux et québécois, pourront développer davantage leur capacité concurrentielle sur les marchés étrangers. Le Québec occupe déjà une place importante sur ces marchés. En effet, les produits semi-finis des régions basées sur les ressources sont surtout destinés à l'étranger et les exportations des industries du centre du Québec atteignent également les deux tiers du montant de leur production manufacturière. Il s'agit là d'un atout important pour l'avenir de l'économie des régions du Québec.

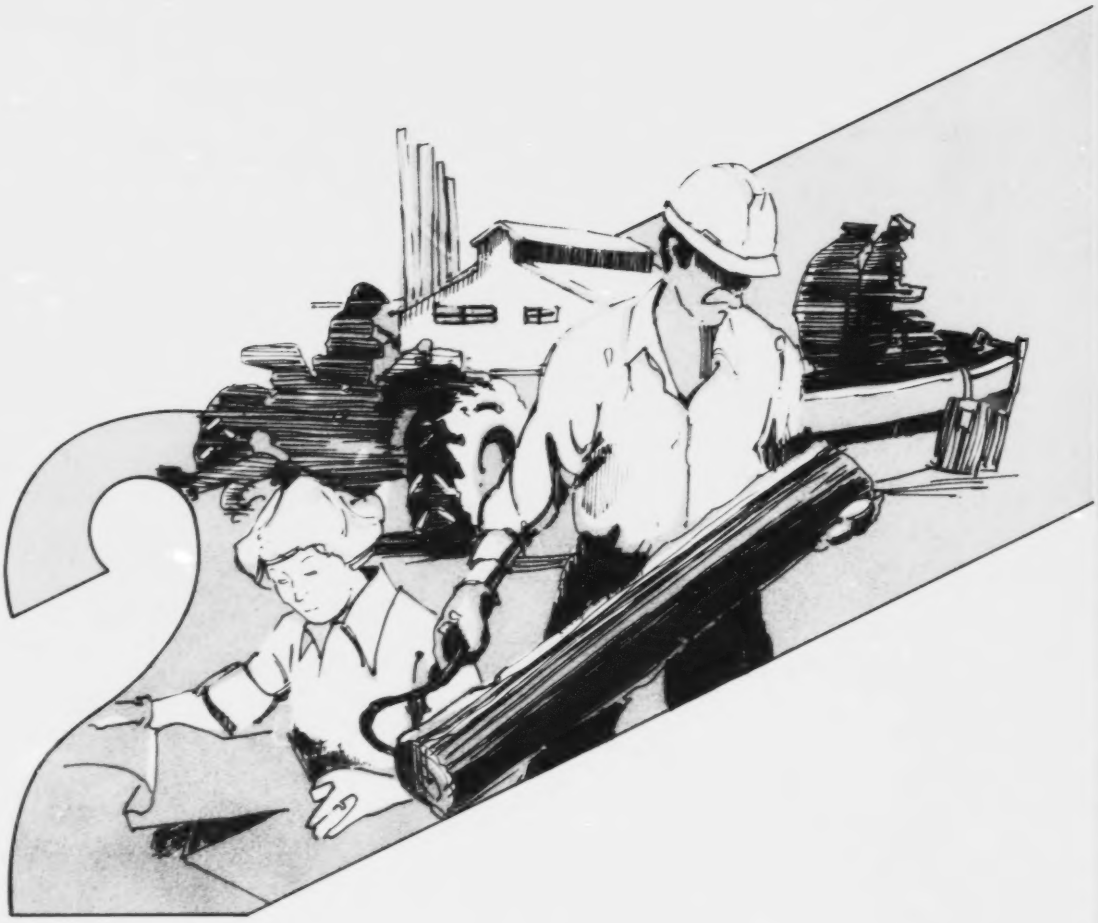
Un bilan qui ouvre sur l'avenir

Plus que jamais, il importe que les régions mettent davantage en valeur les atouts favorables à leur développement. D'ailleurs, le bilan des activités régionales depuis quelques décennies est encourageant, non seulement parce qu'il permet de constater l'existence de nouveaux potentiels, mais surtout parce qu'il démontre l'émergence d'une identité régionale. Cette identité est le point de départ à l'affirmation des dynamismes régionaux.

Le choix des régions appartient d'abord aux régions et chacune d'entre elles doit affirmer sa spécificité propre. C'est là une condition essentielle à la démocratisation des actions de développement et à la nécessité d'un ajustement des structures gouvernementales aux besoins des régions.

Le développement des régions exige donc de plus en plus une implication active de tous les intervenants et une relation permanente entre le gouvernement et les régions.

LE DÉFI RÉGIONAL



Depuis une dizaine d'années, la transformation des conditions générales de développement et l'émergence d'atouts nouveaux font que les régions consolident davantage leurs activités et raffermissent leur tissu socio-économique. Ces régions disposent de moyens plus diversifiés qui, s'ils n'ont pas atteint partout le même stade d'avancement, sont importants pour soutenir leur développement futur.

Actuellement, le développement régional se présente comme un nouveau défi qui invite aussi bien les populations régionales que le gouvernement à revoir la façon de l'aborder. Ce défi ne pourra être relevé que dans la mesure où tous les intervenants s'entendront sur les principes et les objectifs de base nécessaires à la définition d'un nouveau cadre d'actions.

CHAPITRE 3

UN DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS PAR LES RÉGIONS

«Dans une économie comme la nôtre, le gouvernement ne peut pas être le seul, ni même le principal agent de développement. Il aurait beau consacrer toute la marge de manoeuvre dont il dispose aux seules fins de stimuler l'économie, ses efforts auraient peu d'impact à moins d'être complétés par ceux des autres agents socio-économiques. Chez-nous, comme d'ailleurs chez les autres peuples, le progrès économique ne peut être qu'une affaire collective... Il faut que chaque québécois, quelle que soit sa place dans l'économie, accepte de faire sa part pour la prospérité du Québec. Nous devons, comme tous les peuples du monde, compter d'abord sur nous-mêmes pour assurer notre développement.»[1]

Ces propos du Premier ministre illustrent bien les enjeux de la politique du développement régional. Les nouvelles avenues qui se dégagent ne signifient toutefois pas le rejet total des formes traditionnelles d'interventions. Il importe plutôt de chercher à harmoniser les différentes interventions de la grande entreprise, du gouvernement et des acteurs régionaux et ce, en fonction d'objectifs communs de développement. Ce partage des actions et des interventions doit se réaliser à l'aide d'une concertation établie au niveau de chacune des régions du Québec. Il faut maintenant créer ensemble une nouvelle dynamique, élargir les bases de développement des régions et appuyer les initiatives du milieu.

Dans cette perspective, quatre principes doivent orienter la politique de développement régional :

- le développement des régions doit être le reflet des préoccupations économiques, sociales, culturelles, éducatives et politiques des communautés;
- le développement des régions doit se fonder sur les dynamismes locaux;
- le gouvernement du Québec est responsable des grandes orientations de développement et il doit assurer à chacune des régions les conditions minimales à leur développement;
- le développement des régions doit reposer sur une responsabilité partagée entre les régions et le gouvernement et doit donc faire appel à une véritable concertation.

1. *Discours du Premier ministre René Lévesque, Programme de relance économique, 21 octobre 1977.*

3.1 LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS : UN CONCEPT GLOBAL

Le développement des régions est global, c'est-à-dire qu'il a pour point de départ des activités aussi diverses que l'exploitation des ressources, la production et la commercialisation de biens et de services, l'éducation, la santé et la culture. Ces grands secteurs de l'activité humaine, étant fortement liés entre eux, ont une incidence directe sur l'évolution de l'économie des régions et sur la qualité de vie de leurs citoyens.

En symbiose à la vie économique, la vitalité sociale, éducative et culturelle est donc essentielle au bien-être des populations. Les milieux régionaux doivent être en mesure de s'épanouir au plan socio-culturel afin de favoriser l'éclosion de conditions de vie stimulantes pour le bien-être des citoyens. Il importe que ces milieux puissent apporter une réflexion d'ensemble à leurs problèmes et aux moyens de les solutionner. C'est ce qui détermine la force de leurs actions.

3.2 LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS : CARREFOUR DES DYNAMISMES LOCAUX

Le développement régional a longtemps été dominé par une trop grande importance accordée aux initiatives de l'extérieur. Cette dépendance place les populations des régions dans l'attente des grands projets de développement et laisse aussi une place trop grande aux initiatives gouvernementales. Il ne

s'agit pas cependant de remettre en cause les acquis, ou encore les réformes réalisées sur le terrain au cours des dernières années. Il s'agit plutôt de proposer une mobilisation de toutes les forces et énergies vers un développement des régions par les régions. À ce titre, les régions possèdent les ressources naturelles et financières, les infrastructures, les équipements et les ressources humaines nécessaires pour la mise en valeur d'activités dynamiques sur leur territoire. Bien implantés, les acteurs régionaux sont les plus aptes à saisir les caractéristiques et les potentiels propres à leur région.

Le développement régional doit donc reposer sur un entrepreneurship économique, social et culturel fort. Développer, c'est avant tout entreprendre ensemble. Dans ce cadre, une entreprise c'est d'abord la réalisation d'un projet qui fait appel à un sentiment d'appartenance. L'entreprise, quelle que soit sa vocation, devrait pouvoir bénéficier de la compréhension et de l'aide des intervenants régionaux : milieux d'affaires, institutions financières, universités, centres de recherche, groupements sociaux, municipalités. Le goût et le désir d'entreprendre dépendent directement du climat de confiance général que toute la communauté locale doit contribuer à créer.

3.3 LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS ET LA RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

La première responsabilité de l'État est d'assurer une qualité des services de base à l'ensemble de la population et de rendre ces services accessibles aux citoyens. Il doit offrir des conditions propres à garantir l'égalité des chances à tous les québécois et à toutes les québécoises. Il lui appartient enfin de dégager les grandes orientations de développement et de voir à l'harmonisation du développement des régions entre elles.

3.4 LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS : POUR UNE ACTION CONCERTÉE

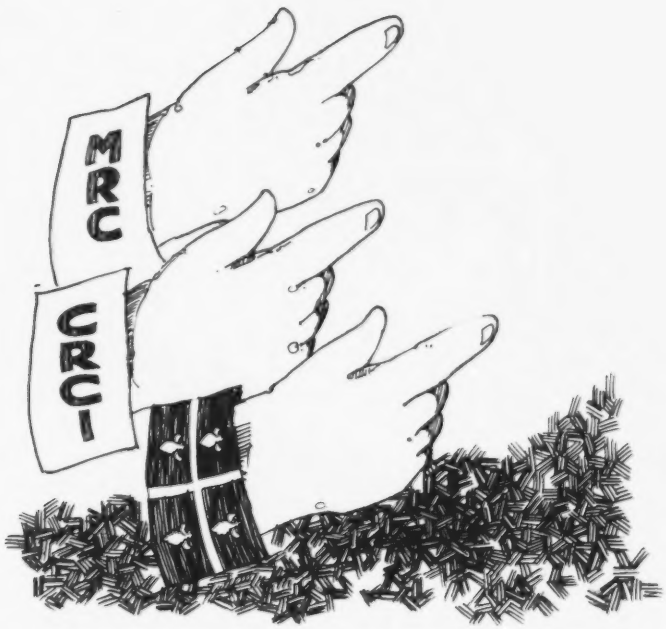
Depuis environ une génération, le gouvernement a investi dans tous les secteurs d'activités de la société québécoise : éducation, santé, services sociaux, infrastructures, sociétés d'État, développement économique. Sans remettre en cause son rôle fondamental dans le fonctionnement de la société, la présence gouvernementale en région ne peut se révéler efficace dans l'avenir que si elle obtient l'accord du milieu. Le gouvernement désire donc modifier son attitude et son rôle dans le développement des régions. En conséquence, ce rôle doit d'ores et déjà être le résultat d'un dialogue permanent avec les régions. Le gouvernement ne peut plus être le principal moteur du développement régional mais doit plutôt l'appuyer en s'associant au milieu. Il doit offrir une présence plus efficace et des programmes plus adéquats. Il convient de définir un développement proportionnel aux capacités de chacun et d'établir une nouvelle relation gouvernement-régions.

Cette nouvelle relation, qui reconnaît à la base le dynamisme local et régional comme le moteur du développement, comporte des exigences, à la fois pour les régions et le gouvernement :

— pour la région, c'est la nécessité d'aller au-delà d'une concertation par secteur d'activités et d'unir tous les intervenants pour la définition d'orientations et la mobilisation des énergies et des ressources dans la réalisation de projets répondant aux attentes du milieu;

— pour le gouvernement, c'est la nécessité de reconnaître les dynamismes régionaux. Il doit donc, au-delà des conditions minimales de développement, permettre l'expression de ces dynamismes et reconnaître les spécificités régionales.

CHAPITRE 4



LES OBJECTIFS DU NOUVEAU CADRE D'ACTIONS

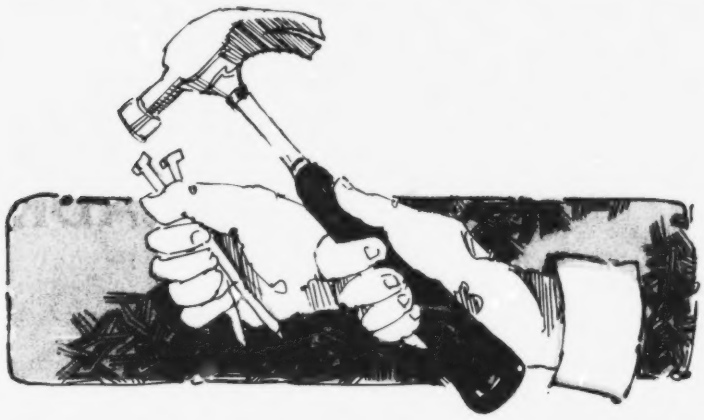
Le développement des régions par les régions, en concertation avec le gouvernement, est à la base du défi à relever. Ce défi implique un renouvellement du cadre d'actions dans lequel le gouvernement et les intervenants régionaux agissent présentement et exige des ajustements à certaines politiques et pratiques gouvernementales, tout comme il requiert une implication accrue des gens des régions.

4.1 ACCROÎTRE LES MOYENS PERMETTANT AUX POPULATIONS RÉGIONALES D'ASSUMER LEUR DÉVELOPPEMENT

Par leur connaissance vécue des problèmes régionaux, les gens des régions sont souvent à même d'identifier des solutions, des orientations et aussi des projets bien précis de développement. Pour en arriver à la réalisation de ces objectifs et à la mise en marche de ces projets, les collectivités régionales ont besoin de conditions favorables et de moyens qui ne sont pas toujours à leur disposition.

Le gouvernement entend donc procurer aux régions des moyens plus appropriés pour leur permettre d'assumer elles-mêmes leur développement. Ceux-ci seront tout d'abord d'ordre technique, c'est-à-dire qu'ils viseront à améliorer l'aide que les ministères peuvent apporter aux différents intervenants régionaux qui en auront besoin. Par exemple, la mise en place de guichets uniques ou intégrés offrira une aide plus polyvalente aux entrepreneurs et aux autres intervenants régionaux.

Ces moyens seront aussi d'ordre économique tels une participation des sociétés d'État au développement des régions et à la mise en valeur des ressources, et l'adaptation des programmes de soutien à l'emploi pour mieux répondre à des conjonctures souvent difficiles.



Des moyens financiers seront également mis à la disposition des régions pour démarrer des projets ou mettre sur pied des services socio-économiques. Un appui financier sera apporté

à des initiatives régionales qui ne peuvent recevoir d'aide d'ailleurs. Dans ce sens, le Fonds de développement régional (FDR) sera plus nettement axé sur les attentes des régions et il sera substantiellement augmenté au cours des prochaines années.

4.2 PRIVILÉGIER DEUX NIVEAUX RÉGIONAUX D'ENCADREMENT ET DE CONCERTATION

Parler de développement des régions, c'est se référer forcément à un territoire. L'option en faveur des dynamismes et des initiatives des gens des régions incite à reconnaître deux niveaux de régions : la région d'appartenance, territoire de la MRC, et la région administrative, ajustée et appelée maintenant «région de concertation».

Ces deux régions sont complémentaires et correspondent aux deux niveaux de concertation avec lesquels veut travailler le gouvernement. Ainsi, du territoire de la MRC au territoire de la région de concertation, ce ne sont pas tant les problèmes qui changent mais plutôt la façon de les aborder, en tenant compte des intervenants impliqués, des solutions et des orientations à prendre et de la nature des actions à réaliser.

Au niveau de la région d'appartenance : la MRC
La région d'appartenance, c'est le territoire de la MRC sauf pour les cas de Montréal, de Québec et de l'Outaouais où les communautés urbaines et la communauté régionale constituent la région d'appartenance. La MRC est importante car elle est née d'une vaste consultation auprès des élus locaux, de la population et des groupes du milieu et, de plus, elle est susceptible de constituer à brève échéance un lieu d'aménagement et de développement régional.

Outre les municipalités déjà regroupées dans le territoire de la MRC, plusieurs autres intervenants agissent aussi sur une base territoriale à peu près identique. Pensons aux groupements forestiers, aux commissariats industriels, aux chambres de commerce, aux différents clubs sociaux, aux organismes sportifs et de loisir, sans compter les commissions scolaires et les CLSC.

De plus, le territoire de la MRC peut être un lieu de mise en commun d'équipements et de services nécessaires aux activités quotidiennes dont les écoles polyvalentes et les centres culturels.

Cette région d'appartenance constitue une assise nouvelle et importante pour le développement futur des régions, notamment lors de la préparation du schéma d'aménagement. En fait, aménager, c'est fournir un cadre au développement de sa

collectivité; il n'y a pas d'aménagement sans développement, non plus que de développement harmonieux répondant aux aspirations d'une communauté sans aménagement.

Dans cette perspective, et selon les dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le gouvernement fera connaître aux MRC ses orientations en matière d'aménagement et ses projets d'équipements et d'infrastructures. La MRC aura à analyser l'impact de ces projets sur son développement futur et sur l'aménagement de son territoire.

Les MRC représentent également, avec les municipalités locales, des structures d'accueil pouvant assumer d'autres activités décentralisées et pouvant constituer la base d'un véritable lieu de gestion de services communautaires plus près des citoyens.

Au niveau de la région de concertation

Un autre niveau de région est nécessaire pour assurer le regroupement des forces de développement, pour harmoniser les efforts de concertation des divers organismes régionaux et pour coordonner l'action gouvernementale sur le territoire. Cette région de concertation regroupe des intervenants qui poursuivent, chacun dans leur secteur, des objectifs particuliers et qui concourent tous au développement de la région : conseils régionaux consultatifs, universités, CRSSS, Syndicat des producteurs de bois, UPA, syndicats de travailleurs, fédérations régionales de caisses populaires, SODEQ, chambres régionales de commerce. Pour faire valoir leurs points de vue et établir des consensus nécessaires dans les grands secteurs d'activités, les intervenants régionaux ne peuvent rester isolés et doivent se regrouper pour défendre des intérêts communs.

Ces régions peuvent seules offrir certains services qui ne peuvent être justifiés sans la présence d'une clientèle importante. C'est le cas par exemple des universités et des hôpitaux

spécialisés. De même, nombreux sont les projets de développement qui dépassent le rayonnement même des MRC et qui ne pourraient voir le jour sans un regroupement des énergies tant humaines que financières. Les intervenants à l'intérieur même de la région de concertation, seront donc amenés à faire des choix communs dans des secteurs d'activités qui auront des effets sur des collectivités entières.

Pour faciliter cette mise en commun, la création d'une table de concertation est proposée. Celle-ci rassemblera les intervenants des différents secteurs d'activités et, à travers eux, toute la population régionale, en vue de garantir une réflexion commune sur le développement de la région et de définir les objectifs et les priorités. Cette table de concertation, étant l'expression d'une volonté commune, sera l'interlocuteur privilégié du gouvernement pour les actions de développement touchant l'ensemble de la région. La région de concertation sera également le lieu de mise en oeuvre des mesures de régionalisation que le gouvernement entend adopter.

Plusieurs ministères seront appelés à oeuvrer sur cette base afin d'appuyer les initiatives des régions. C'est aussi à ce niveau que le gouvernement entend assurer la coordination de ses activités en région.

4.3 RAPPROCHER L'ACTION GOUVERNEMENTALE DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES

Pour le gouvernement, reconnaître que le développement doit être davantage axé sur le dynamisme du milieu implique que les collectivités régionales vont devoir assumer davantage de responsabilités. Ces responsabilités nouvelles doivent s'accompagner d'un accroissement de leurs pouvoirs et des contrôles qu'elles vont exercer sur les conditions du développement. Aussi, le gouvernement devra-t-il apporter des changements dans son fonctionnement et dans son approche des régions par:

- un transfert des responsabilités vers les structures municipales

  Les municipalités et les MRC, parce qu'elles sont des instances politiques, deviennent les lieux d'accueil pour assumer la décentralisation de certains pouvoirs. Ce transfert des pouvoirs se fera dans le respect des volontés des instances concernées.

- des moyens d'intervention accrus au niveau de la région de concertation

  La table régionale de concertation, proposée plus loin dans ce document, a pour responsabilité de faire travailler ensemble, vers des buts communs, différents groupes de la région. Ces responsabilités de concertation et d'orientation

du développement doivent s'appuyer sur des moyens réels d'intervention. Ainsi, il n'est pas suffisant de définir des objectifs de développement régional; il faut également mettre en place les mécanismes appropriés et fournir les moyens financiers nécessaires pour les atteindre.

- une régionalisation de l'action de certains ministères

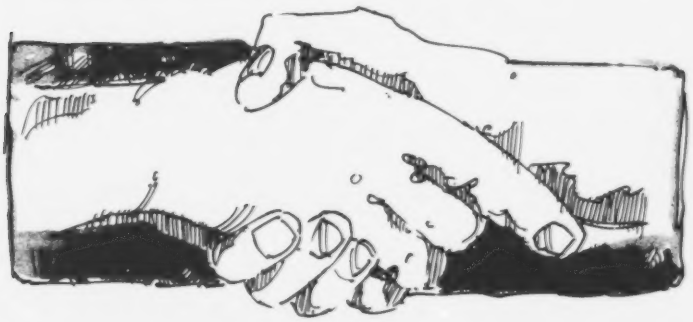
  Plusieurs ministères touchent de plus près la vie des citoyens et le développement des régions. Dans certains cas, afin de rendre les services plus accessibles à l'ensemble de la population, il faudra procéder à une augmentation de la présence de ces ministères dans les régions. Dans d'autres cas, il s'agira surtout d'assouplir les politiques gouvernementales, de les rendre plus compatibles aux besoins particuliers des régions et aux priorités définies par celles-ci.

4.4 INTENSIFIER LA CONCERTATION GOUVERNEMENT-RÉGIONS

Le dynamisme du milieu ne pourra assumer seul le développement des régions. Une participation active du gouvernement est donc nécessaire pour intensifier la concertation avec les régions. C'est pourquoi, il faut :

- définir des nouveaux mécanismes

  La concertation entre les populations régionales et le gouvernement doit s'inscrire dans un processus durable et permanent, c'est-à-dire à l'intérieur de mécanismes qui respectent la nature et l'originalité des deux paliers régionaux : celui de la MRC et celui de la région de concertation. Chacun de ces niveaux a des préoccupations et des responsabilités particulières : la MRC, l'aménagement du territoire et le développement du milieu de vie; la région, la concertation de tous les secteurs d'activités et la définition des orientations de développement. Le gouvernement et ses partenaires devront chercher à faciliter leurs actions et l'atteinte de leurs objectifs propres.



- se concerter sur une base territoriale commune

  La concertation de tous les agents du milieu et des intervenants gouvernementaux sera grandement facilitée par l'adoption d'une base territoriale commune. Ce territoire régional, issu de la révision des régions administratives actuelles, devra être adopté progressivement par tous les intervenants et organismes régionaux ainsi que par les ministères concernés.

- faire profiter les régions des retombées des politiques gouvernementales

  Le gouvernement joue un rôle important dans le développement des régions par sa présence, par ses projets et par ses politiques. Cette présence gouvernementale sera un soutien d'autant plus grand que sera entretenue la préoccupation de faire profiter au maximum les régions des retombées de chacune de ses actions. Les politiques gouvernementales devront être appliquées avec le souci de faire participer les régions à chaque effort, à chaque orientation gouvernementale. Ainsi, par exemple, la volonté gouvernementale d'imprimer un virage technologique dans les activités du Québec doit se traduire par la recherche d'actions et de réalisations concrètes dans chacune des régions.

- respecter ce cadre d'actions

  La concertation qui s'établit au niveau des régions va conditionner les actions du gouvernement du Québec dans ses politiques de développement et il importe que le cadre d'actions régionales mis conjointement en place soit respecté tant par les intervenants régionaux que par les instances gouvernementales.

  La concertation entre les régions et le gouvernement du Québec sur des objectifs et des priorités régionales exige la recherche d'un développement cohérent et efficace. Les interventions financières du gouvernement fédéral, réalisées à partir de fonds publics qui appartiennent aux Québécois, devront se faire dans le respect des objectifs et du cadre d'actions définis par les régions et le gouvernement du Québec.

  Voilà situé, en termes généraux et au niveau des principes, le cadre d'actions du développement des régions. Il s'agit maintenant de préciser en termes plus concrets et par des moyens mieux définis les modalités qui vont régir ces actions, tant pour les régions que pour le gouvernement.

POUR UNE ACTION CONCERTÉE

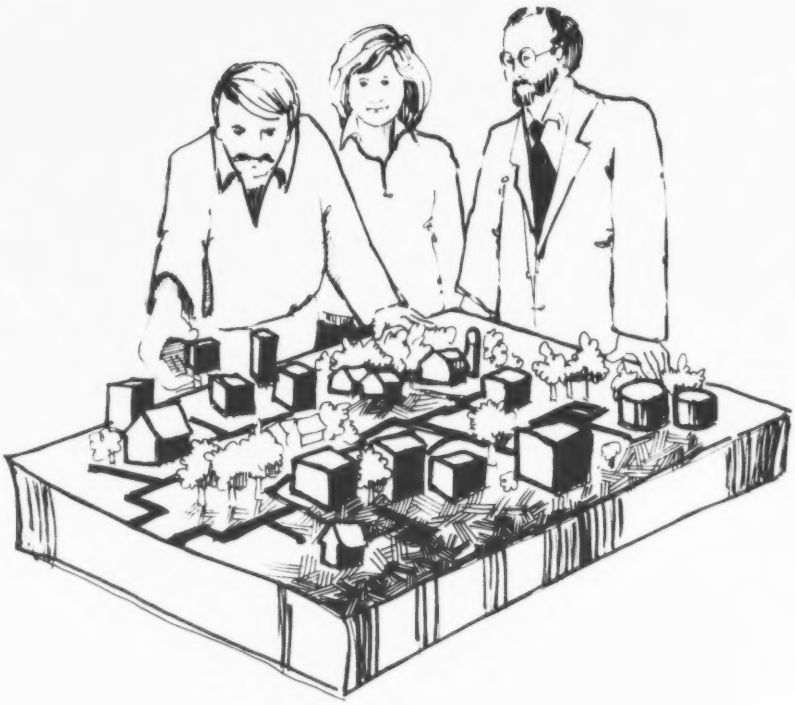
troisième partie

Pour renforcer l'autonomie des régions, consolider les activités régionales, rapprocher l'action gouvernementale des populations et intensifier la concertation gouvernement-régions, il importe que les actions de développement s'inscrivent dans un nouveau cadre d'interventions mieux adapté aux réalités régionales.

C'est pourquoi les propositions contenues ici porteront aussi bien sur les structures existantes ou à mettre en place que sur les instruments financiers qui devront davantage répondre aux volontés régionales.

À cet égard, le gouvernement du Québec propose à la consultation une série de mesures concrètes visant à intensifier la participation des divers intervenants au développement régional. Les territoires des MRC et des régions de concertation constituent alors les lieux privilégiés des actions de développement régional. Les interventions gouvernementales liées au développement des régions s'inscriront dans le cadre de cette nouvelle politique.

CHAPITRE 5



LA MRC, UN INTERVENANT DANS LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Les MRC sont des organismes intermunicipaux dont la fonction première est d'élaborer un schéma d'aménagement. Celui-ci sera l'outil de base qui guidera dans l'avenir les actions d'aménagement et de développement du territoire.

Les MRC sont donc des points d'appui pour la mise en valeur de projets qui pourront se concrétiser par des contrats de développement avec le gouvernement.

De plus, les MRC sont des structures politiques composées d'élus et elles constituent, avec les municipalités locales, des lieux privilégiés pour la décentralisation de fonctions gouvernementales et pour la gestion de services et d'équipements collectifs.

5.1 LES MRC, UN PREMIER LIEU DE DÉVELOPPEMENT

Une première action concertée : le schéma d'aménagement

Au sein des MRC, l'élaboration des schémas d'aménagement sera la première manifestation de la concertation des municipalités rurales et urbaines. En intégrant les principales caractéristiques de leur milieu de vie, en définissant les grandes orientations d'aménagement du territoire et les affectations du sol, les élus locaux et la population auront à s'interroger sur des objectifs de développement pour l'avenir et à en débattre.

Le schéma sera ainsi le fruit d'une large réflexion et d'une recherche de solutions aux problèmes locaux : gestion des équipements, organisation des loisirs et des services intermunicipaux, concertation avec des organismes tels que les commissions scolaires et les centres locaux de services communautaires.

Les schémas d'aménagement permettront également, à la suite d'échanges entre le gouvernement et les MRC, de faire en sorte que les orientations et les projets du gouvernement tiennent compte des aspirations des collectivités locales.

Un lieu de mise en commun de services et d'équipements

Trop souvent, des équipements ou des services servent les préoccupations d'un secteur précis d'activités sans qu'on s'interroge sur les autres besoins de la population. Le conseil de la MRC, parce qu'il suscite la concertation entre élus locaux, amènera une meilleure coordination des actions entreprises sur son territoire, aussi bien par des individus, des organismes ou même des municipalités. La mise en commun de services publics assurera une utilisation optimale des équipements et des infrastructures. Par exemple, une concertation accrue entre les milieux scolaires et municipaux résultera en une meilleure utilisation des gymnases, arénas, piscines, bibliothèques, amphithéâtres.

Une telle concertation, à partir d'une même base territoriale, pourra progressivement inciter les municipalités à établir des stratégies conjointes, aussi bien pour la fourniture de services que pour des actions de développement : plan d'assainissement des eaux, aménagement de parcs industriels, intégration du transport scolaire et du transport en commun, plans de développement des loisirs.

Les MRC offriront également, dans le cas où les municipalités le jugeront opportun, des services spécialisés dont les coûts sont trop élevés pour une seule municipalité. Les services juridiques et d'ingénierie, les achats en commun, l'informatique sont autant d'exemples qui peuvent s'avérer intéressants pour les contribuables.

Dans un esprit d'harmonisation et de rapprochement des services aux collectivités locales, le gouvernement envisage de promouvoir l'ajustement des territoires desservis par les organismes parapublics à ceux des MRC. Ce pourrait être le cas des commissions scolaires et des CLSC. Cette harmonisation territoriale améliorera sûrement la collaboration entre les principaux intervenants régionaux.

Le gouvernement du Québec a aussi l'intention d'adopter le territoire des MRC pour la localisation de ses bureaux offrant des services directs aux citoyens, tels ceux de l'aide juridique, de la Régie de l'assurance-automobile, de la main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu.

Un lieu de mise en valeur des ressources locales

Les MRC, parce qu'elles regroupent les préoccupations des municipalités urbaines et rurales, tout en considérant les problèmes spécifiques à chacune, contribuent à créer de nouvelles solidarités.

Dans certains milieux ruraux à faible potentiel agricole, où la stabilisation des populations est une préoccupation collective, les MRC pourraient promouvoir un développement intégré des ressources agricoles, forestières, touristiques, récréatives, de concert avec les intervenants directement concernés.

Dans les milieux urbains qui font face au problème de la détérioration de leur centre-ville, les MRC et les municipalités pourraient également s'impliquer dans la rénovation domiciliaire, l'amélioration des équipements culturels et de loisir, etc. Elles pourraient aussi, de concert avec les commerçants et les Sociétés d'initiatives et de développement des artères commerciales (SIDAC), promouvoir la revitalisation des artères commerciales.

Le Conseil de la MRC, avec les différents organismes de développement de sa région, tels les commissariats industriels, les chambres de commerce, les coopératives, les groupes forestiers, fixera donc des objectifs et établira une stratégie de développement pour l'ensemble de son territoire. Ainsi, à titre d'exemple, la réalisation d'un plan de développement touristique devrait considérer toutes les dimensions du projet : réseau routier, restauration de bâtiments historiques, implantation d'un musée, construction d'une auberge, installation d'un parc ou d'un camping, etc.

5.2 LA DÉCENTRALISATION : UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Les MRC et les municipalités constitueront dans l'avenir les structures d'accueil vers lesquelles diverses fonctions, actuellement exercées par l'appareil gouvernemental, pourront être décentralisées. Ces transferts d'activités et de ressources financières ouvriront la voie à de nouvelles responsabilités assumées en région, accroîtront l'autonomie municipale, permettront par le fait même un rapprochement des citoyens aux pouvoirs de décision et favoriseront l'émergence de nouveaux outils de développement régional.

En conséquence, la décentralisation est un élément fondamental de la politique de développement régional. Il apparaît essentiel, dans le cadre de cette consultation, que les différents intervenants socio-économiques et la population fassent connaître leurs points de vue sur ce sujet. Il est donc opportun à ce stade-ci d'esquisser quelques propositions reliées à la décentralisation qui paraissent pertinentes dans le cadre de la politique de développement régional. Cependant, puisque cette question touche particulièrement la responsabilité des MRC et des municipalités, la conférence Québec - Municipalités sur la décentralisation, déjà annoncée, sera l'occasion de préciser davantage les services susceptibles d'être décentralisés ainsi que les modalités et les échéanciers de ces transferts de pouvoirs.

De façon générale, la décentralisation vise à rapprocher des citoyens les pouvoirs de décision dans les domaines qui les touchent quotidiennement. Elle ne pourra se faire que dans la mesure où les responsables locaux et la population seront prêts à prendre en charge certains pouvoirs.

La décentralisation devrait également reconnaître l'autonomie financière des collectivités locales. Les transferts de nouveaux pouvoirs entraîneront donc des modes de financement appropriés. Aussi, le gouvernement et ses partenaires devront-ils explorer des sources de financement autonomes, définir des modalités d'application de transferts de champs fiscaux et prévoir des mécanismes de contrôles budgétaires respectueux de l'autonomie municipale. De plus, le gouvernement et ses partenaires pourraient convenir d'une formule de péréquation qui tienne compte des différents niveaux de richesse des populations locales. Il va de soi que la décentralisation ne devra pas entraîner une augmentation de la charge fiscale globale imposée aux citoyens.

Les schémas d'aménagement établiront sans doute des champs d'application plus précis de décentralisation, mais le gouvernement serait disposé à tenter immédiatement des expériences dans certains domaines : voirie tertiaire (routes non numérotées), promotion économique et touristique, gestion des équipements culturels et de loisir.

Le réseau routier non numéroté constitue un exemple intéressant puisque les collectivités régionales sont les mieux placées pour préciser leurs besoins en cette matière. Le transfert de

cette responsabilité aux MRC et aux municipalités pourrait être bénéfique non seulement dans le cadre de la réalisation des schémas d'aménagement mais aussi pour le développement régional. En effet, les MRC pourraient ainsi, dans le domaine de la construction et de l'amélioration des routes, établir des choix en fonction de leurs priorités de développement et d'aménagement. L'établissement des normes de construction et d'entretien, l'engagement de firmes de consultants et l'adjudication des contrats seraient, dans le cadre de la décentralisation, du ressort des MRC et des municipalités. Une telle expérience de décentralisation est en cours dans la MRC de la Matapédia. Le Fonds de développement régional (FDR) contribue au financement des coûts de gestion de cette expérience qui permettra d'évaluer les mécanismes de transfert des budgets, des ressources humaines et des équipements. Par ailleurs, le gouvernement est prêt à considérer d'autres expériences similaires.

En conclusion, il va de soi que les mécanismes de décentralisation ne pourront s'appliquer que progressivement. En fait, pour assurer la réussite d'une telle opération, il faut qu'elle soit accompagnée d'un consensus entre le gouvernement et les instances régionales et locales. C'est sur la base de cette volonté commune qu'il sera possible de mettre en oeuvre des mesures concrètes de décentralisation, lesquelles entraîneront un meilleur contrôle des services par les populations locales et l'assurance qu'ils sont dispensés en fonction des priorités et des exigences des milieux régionaux.

5.3 LES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT : UNE ASSOCIATION GOUVERNEMENT - MRC

Bien que la MRC ne puisse constituer le seul interlocuteur en matière de développement régional, le gouvernement du Québec reconnaît son importance. Il entend donc appuyer par des contrats de développement le démarrage et la réalisation de projets intégrés de développement sur le territoire de la MRC. Ces projets pourraient s'inscrire dans le cadre du schéma d'aménagement de la MRC ou être proposés par des promoteurs ou des organismes locaux.

Le mécanisme de fonctionnement des contrats de développement pourrait prendre la forme suivante : la MRC identifiera d'abord pour l'ensemble de son territoire les projets les plus significatifs, découlant de son schéma ou proposés par des promoteurs du milieu. Elle deviendra donc le représentant officiel de tous les intervenants et engagera des négociations avec le gouvernement du Québec en vue de la signature d'un accord-cadre (contrat de développement) précisant les projets retenus, les modalités de réalisation et le partage du financement entre les maîtres d'oeuvre et le gouvernement. À la suite de quoi, ce dernier signera un contrat avec les promoteurs

régionaux pour la réalisation des projets décrits dans l'accord-cadre. La participation financière du gouvernement du Québec proviendra de ses programmes réguliers ou de son Fonds de développement régional et sera limitée au démarrage et à la réalisation des projets décrits dans l'accord-cadre et non à leur fonctionnement ultérieur. La participation financière du milieu, pour sa part, viendra des promoteurs et des municipalités à l'intérieur de leurs responsabilités respectives. La MRC et le gouvernement du Québec auront la responsabilité exclusive du respect des dispositions contenues dans le contrat de développement et de leur application.

Sans être limitatifs, les contrats de développement pourront favoriser la réalisation de projets dans des domaines aussi variés que la restauration de bâtiments dans les centres-villes, la remise en production de terres agricoles et forestières, la mise sur pied de coopératives de production, l'aménagement de parcs urbains, le développement d'équipements récréatifs, touristiques ou culturels, l'aménagement de salles communautaires, le développement de marchés de quartier ou de ville et la réalisation de missions de développement comme celle de la Basse Côte-Nord.

Les contrats de développement privilégieront surtout les projets proposant une action concertée de plusieurs intervenants. Pour illustrer ce type de projets, prenons le cas d'une MRC qui envisagerait l'aménagement d'une zone montagneuse à des fins récréo-touristiques. Différents promoteurs ou organismes, associations touristiques ou de loisir, entrepre-

neurs, municipalités ou groupements forestiers, soumettent à la MRC plusieurs projets qu'elle analyse dans le cadre de son schéma d'aménagement et qui lui permettent de proposer un plan de développement intégré. Cette zone pourrait comprendre notamment un camping, une base de plein air, un centre de ski de fond, une auberge, des équipements de loisir, un centre communautaire. À ces projets individuels, les municipalités proposent l'ajout d'infrastructures telles les voies d'accès, les réseaux d'aqueduc et d'égouts.

Ces contrats constituent donc pour le gouvernement une façon de favoriser le développement intégré des ressources et de s'associer aux MRC dans le développement de leur territoire. Cette proposition ne pourra toutefois se concrétiser que progressivement et selon la volonté des MRC, des municipalités et des agents de développement.

5.4 LES SOCIÉTÉS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UN APPUI AUX MRC

Le Québec compte plus d'une soixantaine de commissariats industriels ou de corporations de développement économique agissant sur le territoire de 330 municipalités et présents dans une soixantaine de MRC. Le gouvernement considère que les services rendus par ces organismes sont essentiels au développement des régions et il continuera donc de les soutenir financièrement. Il propose aussi que leur cadre d'interventions soit progressivement ajusté au territoire des MRC, si cela n'est déjà fait. De plus, dans un souci de cohérence, le gouvernement souhaite que les commissariats industriels et les corporations de développement économique se transforment en sociétés de développement économique. Par ailleurs, sur les territoires des MRC non pourvus de tels organismes, le gouvernement propose la création de sociétés de développement économique.

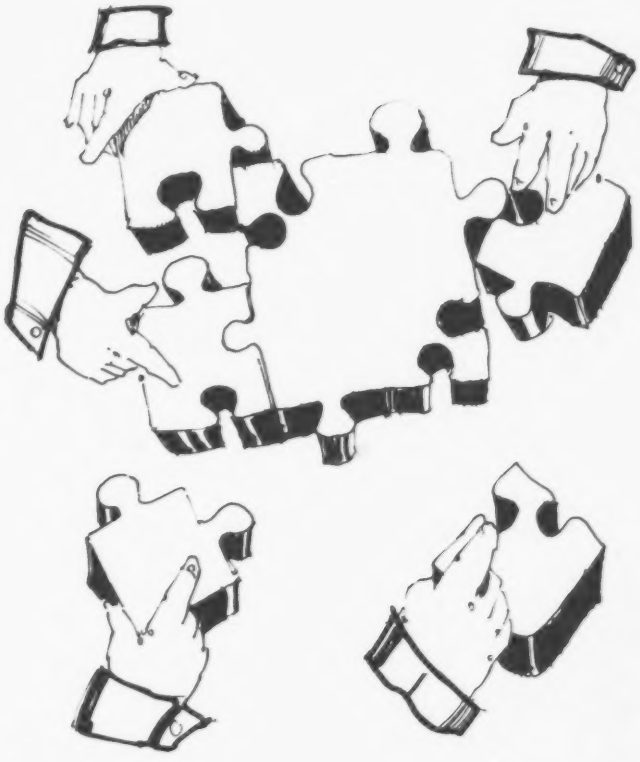
Ces agences de développement consolideraient et maintiendraient un service permanent d'aide au développement économique. Elles apporteraient ainsi un soutien technique aux initiatives et aux projets du milieu tout en facilitant l'accessibilité des programmes d'aide gouvernementale aux entreprises. Elles pourraient également appuyer plus particulièrement les municipalités et la MRC dans leurs actions de développement.

Le conseil d'administration de ces sociétés autonomes pourrait être constitué de représentants du monde municipal, du milieu des affaires, du monde du travail, d'organismes locaux et d'institutions financières. Le financement des sociétés de développement économique serait conjoint et proviendrait d'une part, du gouvernement du Québec et d'autre part, des municipalités et des organismes du milieu. L'aide gouvernementale tiendrait compte de l'engagement et des capacités financières du milieu.

La participation des MRC au développement des régions se résume par :

- la préparation de schémas d'aménagement permettant d'identifier des projets d'intervention;
- l'accueil de pouvoirs gouvernementaux transférés aux MRC et aux municipalités, à la suite des consensus qui se dégageront lors de la Conférence Québec - municipalités sur la décentralisation;
- la préparation, en collaboration avec le gouvernement du Québec, de contrats de développement pour la réalisation de projets;
- le soutien, de concert avec le gouvernement et les organismes du milieu, au financement des sociétés de développement économique.

CHAPITRE 6



LA RÉGION DE CONCERTATION

Depuis quelques années, la concertation sur le développement accorde de plus en plus d'importance à la recherche de consensus. Les sommets régionaux, à l'intérieur desquels s'établissent des échanges périodiques et ponctuels, illustrent bien cette nouvelle approche. Cependant, le développement des régions exige une concertation qui doit dépasser le niveau des consensus occasionnels et s'inscrire plutôt dans un processus continu qui favorise la mise en place d'un programme d'actions ajusté à l'évolution de la réalité régionale.

Dans l'avenir, la concertation contribuera à renforcer l'autonomie régionale ainsi que les liens entre les organismes et le gouvernement. Elle pourrait s'établir de deux façons:

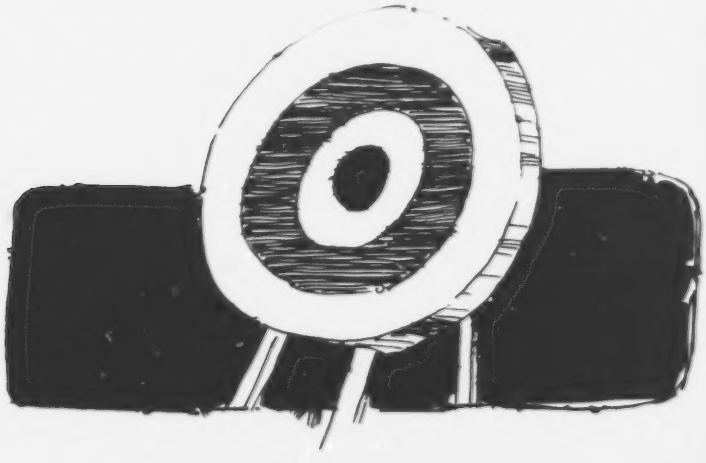
- une concertation entre les agents ou organismes d'une région (institutions financières, élus locaux et régionaux, institutions d'enseignement, entrepreneurs, syndicats, chambres de commerce, etc.) qui permettrait de dégager les orientations et les priorités de développement;

- une concertation entre le gouvernement et la région, qui permettrait d'établir un consensus sur les orientations et les priorités régionales retenues et qui déboucherait sur des actions communes.

6.1 UN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL CONCERTÉ

Des ressources humaines mobilisées pour des objectifs communs

Au cours des quinze dernières années, les régions ont vu naître nombre d'organismes qui ont contribué à créer une conscience et des solidarités régionales. Plusieurs de ces organismes font généralement un excellent travail, chacun dans son secteur d'activités. Cependant, la multiplicité des intervenants nécessite une concertation en vue d'harmoniser le développement régional et de canaliser les énergies vers des objectifs communs.



Déjà, dans le sillage des conférences socio-économiques organisées par le gouvernement du Québec, quelques régions ont pris les devants et tiendront des sommets. Ceux-ci visent à dresser un tableau de la situation régionale, à établir les priorités de développement et à définir les responsabilités des intervenants régionaux. Cette nouvelle dynamique, en plus de faire connaître les engagements précis du gouvernement, permettra à la région de mieux profiter des retombées et des effets des projets de développement. Par ailleurs, la table de concertation des intervenants régionaux les aidera à mieux saisir la complémentarité de leurs activités et fera ressortir des actions communes à entreprendre : échanges de biens et de services, consortiums d'achat et de vente, etc.

Des actions à entreprendre

La mise en commun des connaissances, des énergies et des services permettra donc de développer et d'encourager les initiatives régionales. De nombreuses actions concertées sont entreprises avec succès dans des régions et d'autres expériences méritent également d'être tentées.

Sur la base des PME et des coopératives, par exemple, des centres d'aide ont permis de regrouper des entrepreneurs régionaux et de mettre en commun des services essentiels qui autrement n'auraient pu être offerts. L'information économique, la formation des ressources humaines, les diverses formes d'aide en gestion, l'identification des ressources régionales compétentes, la recherche de nouveaux marchés et de formules de financement amènent souvent les forces du milieu à trouver des solutions concrètes aux problèmes de développement.

Des formules originales ont ainsi été mises de l'avant dans l'Estrie avec la Maison régionale de l'industrie, dans le Saguenay - Lac Saint-Jean avec la Régie des services aux entreprises, et dans l'Outaouais avec le Conseil régional de l'intercoopération. Chaque région peut donc trouver la formule qui convient le mieux à ses besoins et à ses particularités socio-économiques.

Dans un même ordre d'idées, la formation de consortiums d'achat et de vente ou la mise en place d'un réseau de distribution facilite l'identification des marchés potentiels. Cela permet aux économies régionales de mieux s'adapter aux besoins changeants de la demande nationale et internationale. Les groupements québécois d'entreprises et les consortiums formés pour mousser les ventes dans les domaines du meuble et du bois contribuent, par exemple, à améliorer la rentabilité des entreprises régionales.

L'accès à la recherche et à la technologie s'améliore peu à peu, grâce aux initiatives régionales de regroupements et d'actions concertées. Ainsi, le Conseil de la politique scientifique vient de réaliser un bilan des activités de la région du Saguenay - Lac Saint-Jean, avec l'aide des différents intervenants régionaux et la collaboration de l'Université du Québec à Chicoutimi. Le bilan trace les caractéristiques de la recherche scientifique dans la région, identifie les lacunes et propose des potentiels à développer. Il s'agit donc d'un outil important pour tous les intervenants. La recherche sur l'amiante, amorcée par l'Université de Sherbrooke en collaboration avec les entreprises oeuvrant dans ce domaine, a également permis de développer de nouveaux produits. Des actions similaires sont entreprises dans une foule d'autres activités, par exemple la recherche sur la tourbe réalisée par le Cegep de Rivière-du-Loup, de concert avec les promoteurs du milieu.

De nombreuses activités faisant appel à une véritable concertation peuvent être entreprises au niveau de la région. Les structures régionales actuelles, à cause d'une approche trop sectorielle, n'ont peut-être pas toujours permis de bonifier les expériences entreprises régionalement. Il appartient donc aux régions, dans un cadre plus approprié et à partir d'un territoire mieux défini, celui de la région de concertation, de retenir celles qui correspondent le plus à leurs aspirations.

Il convient donc de s'interroger sur la nature de la région de concertation et sur les objectifs qu'elle doit viser, afin de déterminer un découpage et des délimitations qui conviennent le plus possible aux attentes exprimées.

Des territoires régionaux à harmoniser
La région de concertation doit être le lieu d'organisation et de mobilisation de tous les acteurs régionaux, des ministères et des organismes gouvernementaux. Pour que la concertation puisse s'établir de façon efficace, il faut d'abord s'entendre sur un découpage plus adéquat des territoires. Ce découpage devra donc :

- être l'unique référence pour tous les intervenants, tant régionaux que gouvernementaux, et cela dans le but de susciter une réflexion et une action plus cohérente;

- être satisfaisant, dans la mesure du possible, pour l'ensemble des intervenants qui partagent des préoccupations communes.

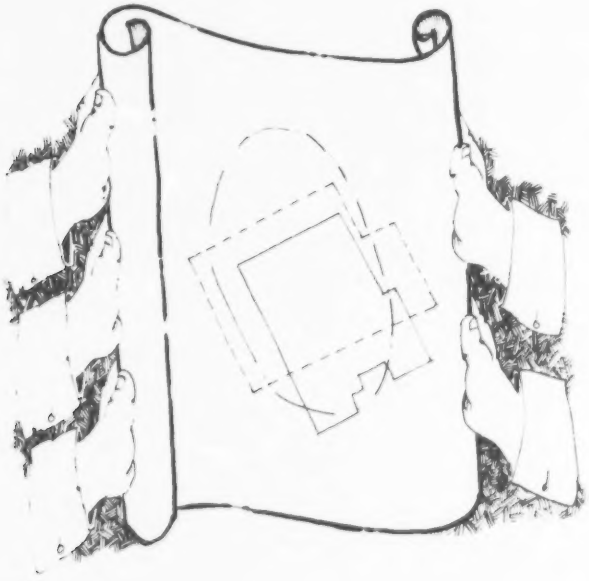
C'est pourquoi, à la lumière des expériences vécues, il est nécessaire de revoir la base territoriale qui doit servir d'appui aux actions de développement et de cadre à la concertation.

6.2 DES TERRITOIRES RÉGIONAUX PROPICES À LA CONCERTATION

Des intervenants agissant sur des territoires différents
La région de concertation trouve son point de départ dans la délimitation administrative, telle que proposée en 1966 par le ministère de l'Industrie et du Commerce, et adoptée par un arrêté en conseil du gouvernement le 29 mars de la même année. Cette division en régions administratives visait à déconcentrer des services gouvernementaux, à servir de cadre aux programmes de planification économique du gouvernement et à faciliter le développement industriel du Québec.

Ces objectifs n'ont été que partiellement atteints. Plusieurs ministères ont effectivement créé des bureaux en région sur la base de ces territoires. Des organismes consultatifs issus des régions y ont également été développés. Ainsi, les Conseils économiques régionaux, établis à l'origine sur des territoires plus petits, ont été transformés par la suite en Conseils régionaux de développement sur la base de ces régions administratives. Depuis, d'autres organismes ont tenu également compte de cette base territoriale (les Conseils régionaux de la santé et des services sociaux, les Conseils régionaux de la culture, etc.).

Toutefois, en fonction des besoins, les ministères et les organismes gouvernementaux ont dû apporter des ajustements aux périmètres des régions administratives, au point où plusieurs ministères ont utilisé un découpage plus spécifique à leurs préoccupations, si bien qu'aujourd'hui on compte plus d'une dizaine de découpages.



On constate également une variété de découpages pour les organismes régionaux. Si certains de ces organismes recoupent, pour l'essentiel, la base des dix régions administratives, plusieurs ont été implantés sur des bases territoriales différentes, par exemple les associations touristiques régionales et les conseils régionaux des loisirs.

En conséquence, afin d'assurer une véritable coordination des actions gouvernementales en région et celles des différents intervenants régionaux et ainsi augmenter leur impact sur le développement, le gouvernement propose que soient progressivement regroupés sur un territoire de concertation unique tous les ministères ou organismes qui offrent des services ou des programmes directs aux agents de développement des régions. Ce sont : le ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (MICT), le ministère de l'Énergie et des Ressources (MER), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPA), le ministère des Transports (MT), le ministère des Affaires culturelles (MAC), le ministère des Affaires municipales (MAM), le ministère des Loisirs, de la

Chasse et de la Pêche (MLCP), le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du Revenu (MMOSR), le ministère de l'Environnement (ME), le ministère de l'Éducation (MEQ), Communication Québec et certains organismes gouvernementaux.

À cet égard, le gouvernement du Québec s'engage à ce que l'implantation de ses ministères ou de ses organismes gouvernementaux les plus directement impliqués dans le développement régional soit effective dans les trois ans qui suivront le début de la mise en oeuvre de la politique. L'organisme responsable du développement régional sera le premier à s'adapter à cette nouvelle délimitation.

De plus, les organismes régionaux subventionnés par le gouvernement, par exemple les Associations touristiques régionales (ATR), le Conseil régional des loisirs (CRL) et le Conseil régional de la culture (CRC), devront également adopter la région de concertation comme base territoriale d'action. Un délai à déterminer leur sera accordé pour s'y ajuster. De même, tout nouvel organisme régional sera aussi invité à s'implanter sur la base de ce territoire. Il serait également souhaitable que les organismes non subventionnés utilisent cette base territoriale, ce qui faciliterait leur participation à la nouvelle table de concertation régionale. C'est le cas par exemple des chambres de commerce, de l'UPA et des syndicats.

À l'avenir, toute nouvelle mesure, tant au niveau de la régionalisation des activités gouvernementales qu'au niveau des organismes régionaux concernés, devra s'inscrire dans le cadre territorial de ces régions de concertation.

Une nouvelle délimitation des régions de concertation
La délimitation des régions administratives actuelles, réalisée d'abord en fonction des besoins de l'administration gouvernementale, a également tenu compte de la zone d'influence des principaux pôles de développement. C'est ce qui explique en partie les différences notoires de population et de superficie d'une région à l'autre. À quelques endroits, ces différences sont telles que certains ministères et organismes gouvernementaux ont dû procéder à des subdivisions. La région de Montréal en est une illustration.

Ainsi, parce que des changements importants ont transformé certains milieux régionaux, les limites territoriales actuelles de certaines régions ne correspondent pas toujours à la réalité socio-économique.

De plus, la mise en place des municipalités régionales de comté a donné lieu à un nouveau découpage du territoire en régions d'appartenance. Dans plusieurs cas, les limites des régions administratives actuelles morcellent ces nouvelles unités territoriales et, de ce fait, rendent difficiles les relations entre les MRC, les régions administratives et le gouvernement.

L'adoption de la région de concertation comme base territoriale commune par les ministères et les organismes gouvernementaux faciliterait donc une rationalisation de l'organisation administrative du gouvernement. De plus, les citoyens, les entreprises, les municipalités et les organismes auraient dorénavant accès à tous les services régionaux du gouvernement à l'intérieur même de leur région. Cette base territoriale permettrait également une meilleure coordination des activités gouvernementales en région et une meilleure concertation entre les intervenants régionaux. Elle favoriserait en outre un meilleur traitement et une diffusion plus rapide des données statistiques essentielles à une meilleure connaissance des régions.

C'est pourquoi le gouvernement du Québec, à partir des régions administratives actuelles, soumet à la consultation une proposition de découpage des régions de concertation qui tient compte des considérations suivantes :

- les limites des régions administratives actuelles sont réajustées de façon à ce que les nouvelles régions englobent des MRC entières[1]. En effet, les MRC, premiers lieux de développement, sont des territoires d'appartenance dont la cohésion socio-politique devrait être suffisante pour constituer des unités de base appropriées.

- certaines régions administratives ne correspondent plus aux réalités régionales et devraient être subdivisées. C'est notamment le cas de la région de Montréal où, dans les faits, plusieurs ministères et intervenants régionaux reconnaissent trois régions distinctes : Montréal-Centre, Montérégie, Laurentides-Lanaudière. Le nouveau découpage doit nécessairement refléter cette réalité.

- en raison des particularités qui leur sont propres, la région Bas Saint-Laurent-Gaspésie et la région Laurentides-Lanaudière pourraient chacune être subdivisées en deux régions de concertation. Dans ces cas précis, il s'agit d'hypothèses soumises à la consultation.

(1) Les MRC limitrophes à deux régions de concertation pourraient s'inscrire dans une autre région que celle proposée. C'est le cas, par exemple, des MRC d'Antoine Labelle, de Kamouraska et Du Granit.

Le découpage doit également tenir compte de certaines contraintes reliées à un trop grand accroissement du nombre de régions. En effet, cela augmenterait les dépenses de fonctionnement du gouvernement, puisque celui-ci s'engage à établir dans chacune d'elles les bureaux régionaux de ses ministères et qu'il aura à contribuer au financement de nouveaux organismes régionaux. De plus, une trop grande multiplication des régions aurait un impact négatif sur l'autofinancement des organismes régionaux. Elle rendrait également plus difficile l'administration de programmes gouvernementaux visant des clientèles spécifiques. Par exemple, il va de soi que les équipes régionales d'aide à la PME seront plus diversifiées dans la mesure où elles auront à desservir un nombre suffisant d'entreprises.

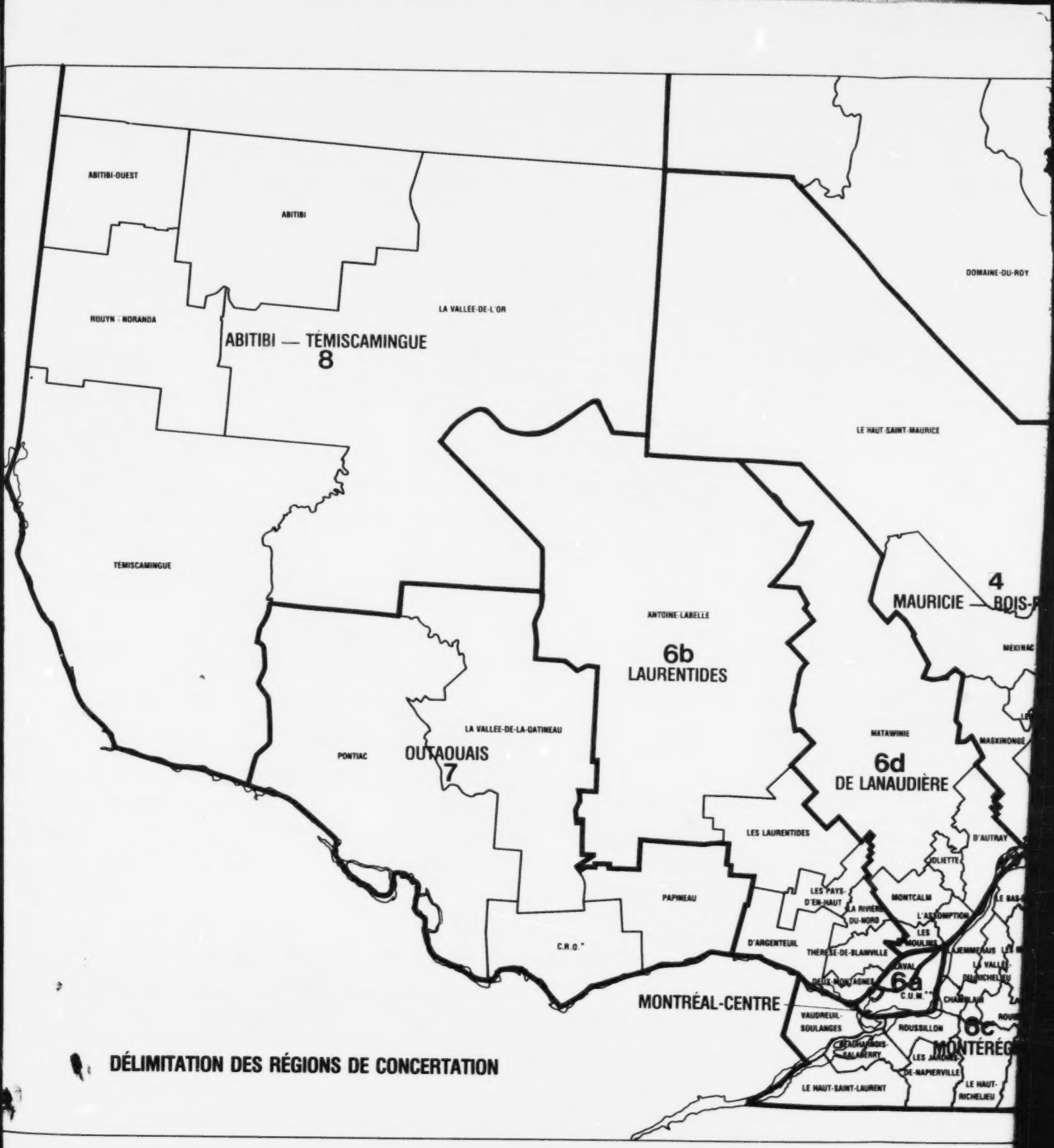
La région de concertation doit répondre aux exigences de coordination des intervenants régionaux et des activités gouvernementales en région. À cette fin, le gouvernement du Québec estime qu'il faut éviter des divisions territoriales qui, à l'inverse des objectifs poursuivis, rendraient difficiles la concertation entre les intervenants et la définition d'orientations globales.

6.3 LE CONSEIL RÉGIONAL DE CONCERTATION ET D'INTERVENTION (CRCI) : UNE TABLE DE CONCERTATION RÉGIONALE

La concertation régionale, déjà entreprise lors de la préparation des sommets régionaux, s'impose de plus en plus comme une condition essentielle au développement des régions. Elle est ressentie un peu partout et les expériences vécues en région démontrent hors de tout doute que les actions conjointes, guidées par une concertation soutenue entre les intervenants du milieu ou entre le gouvernement et les régions elles-mêmes, sont souvent les plus bénéfiques pour le développement régional.

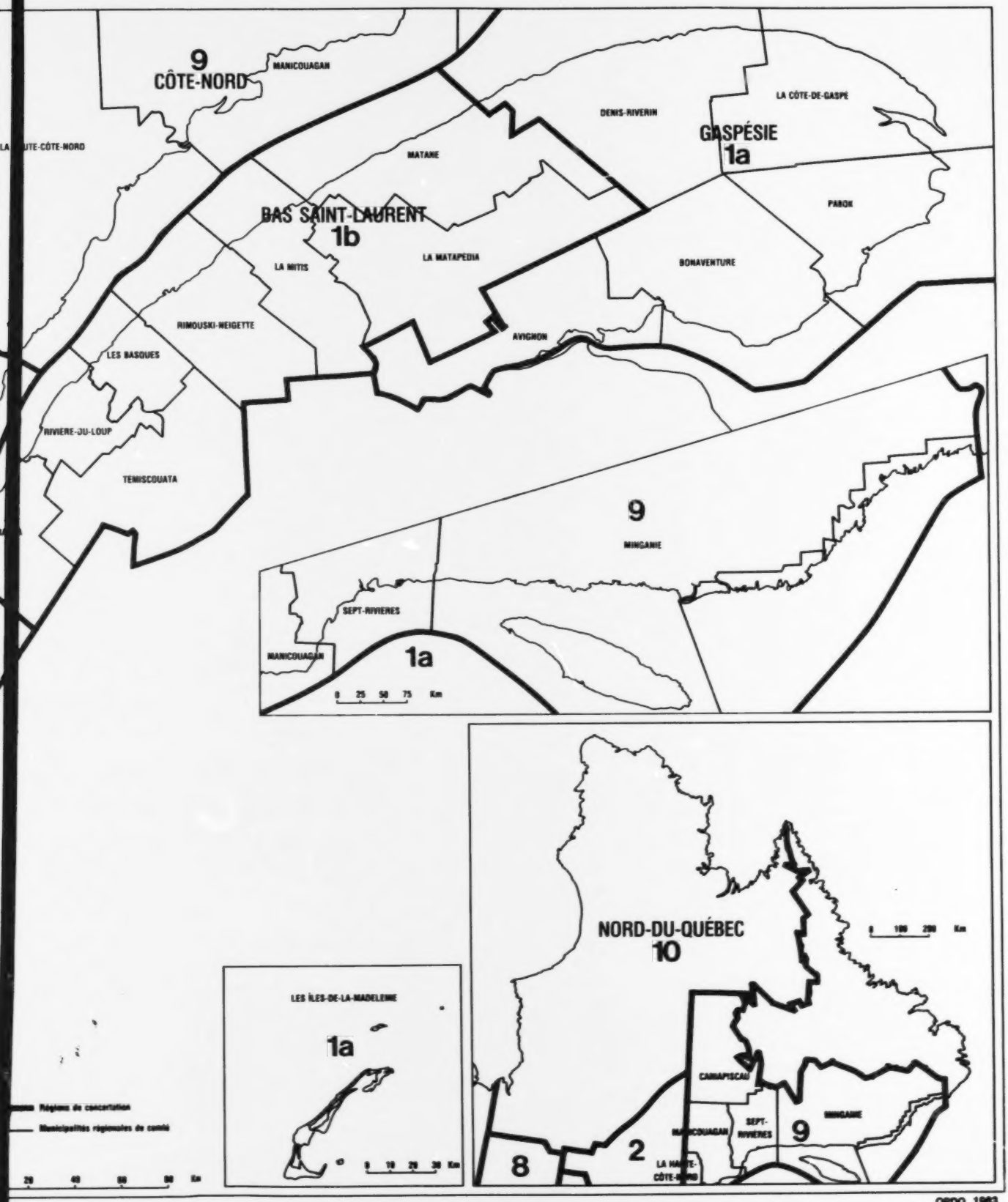
PROPOSITION DE DÉCOUPAGE DES RÉGIONS DE CONCERTATION

RÉGION ADMINISTRATIVE ACTUELLE	RÉGION DE CONCERTATION	TERRITOIRES INCLUS
01 EST DU QUÉBEC	1A Gaspésie	· **Les MRC**: Avignon, Bonaventure, Denis-Riverin, La Côte-de-Gaspé, Les Iles-de-la-Madeleine, Pabok
	1B Bas Saint-Laurent	· **Les MRC**: Kamouraska, La Matapédia, La Mitis, Les Basques, Matane, Rimouski-Neigette, Rivière-du-Loup, Témiscouata
02 SAGUENAY - LAC SAINT-JEAN	2 Saguenay - Lac Saint-Jean	· **Les MRC**: Lac Saint-Jean Est, Le Domaine-du-Roy, Le Fjord-du-Saguenay, Maria-Chapdelaine · Le territoire limité au sud par la MRC le Haut-Saint-Maurice, à l'est par la MRC le Domaine-du-Roy, au nord par le 50[0] parallèle et à l'ouest par le méridien 75[0]30', incluant notamment les villes de Chibougamau et de Chapais.
03 QUÉBEC	3 Québec	· **Les MRC**: Beauce-Sartigan, Bellechasse, Charlevoix, Charlevoix-Est, Chûtes-de-la-Chaudière, Desjardins, La Côte-de-Beaupré, La Jacques-Cartier, l'Amiante, La Nouvelle-Beauce, Les Etchemins, L'Ile d'Orléans, L'Islet, Lotbinière, Montmagny, Portneuf, Robert-Cliche · La Communauté urbaine de Québec
04 MAURICIE - BOIS-FRANCS	4 Mauricie - Bois-Francs	· **Les MRC**: Arthabaska, Bécancour, Centre-de-la-Mauricie, Drummond, Francheville, Le Haut-Saint-Maurice, L'Érable, Maskinongé, Mékinac, Nicolet-Yamaska
05 ESTRIE	5 Estrie	· **Les MRC**: Coaticook, Le Granit, Le Haut-Saint-François, Le Val Saint-François, L'Or Blanc, Memphrémagog, Sherbrooke
06 MONTRÉAL	6A Montréal-Centre	· **La MRC**: Laval · La Communauté urbaine de Montréal
	6B Laurentides	· **Les MRC**: Antoine-Labelle, D'Argenteuil, Des Laurentides, Des Pays-d'en-Haut, Deux-Montagnes, La Rivière-du-Nord, Thérèse-de-Blainville
	6C Montérégie	· **Les MRC**: Acton, Beauharnois-Salaberry, Brôme-Missisquoi, Champlain, La Haute-Yamaska, Lajemmerais, La Vallée-du-Richelieu, Le Bas-Richelieu, Le Haut-Richelieu, Le Haut-Saint-Laurent, Les Jardins-de-Napierville, Les Maskoutains, Roussillon, Rouville, Vaudreuil-Soulanges
	6D De Lanaudière	· **Les MRC**: D'Autray, Joliette, L'Assomption, Les Moulins, Matawinie, Montcalm
07 OUTAOUAIS	7 Outaouais	· **Les MRC**: La Vallée-de-la-Gatineau, Papineau, Pontiac · La Communauté régionale de l'Outaouais
08 ABITIBI-TÉMISCAMINGUE	8 Abitibi-Témiscamingue	· **Les MRC**: Abitibi, Abitibi-Ouest, La Vallée-de-l'Or, Rouyn-Noranda, Témiscamingue · Le territoire compris au sud du cinquantième parallèle et à l'ouest du méridien 75[0]30' (sauf la partie sud de la réserve Waswanipie)
09 CÔTE-NORD	9 Côte-Nord	· **Les MRC**: Caniapiscau, La Haute-Côte-Nord, Manicouagan, Minganie, Sept-Rivières · La Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent
10 NOUVEAU-QUÉBEC	10 Nord du Québec	· Le territoire au nord des régions de concertation 2, 8 et 9



DÉLIMITATION DES RÉGIONS DE CONCERTATION

MARIA-CHAPDELAINE
SAGUENAY — LAC-SAINT-JEAN
02
FJORD-DU-SAGUENAY
DOMAINE-DU-ROY
LAC-SAINT-JEAN-EST
LE HAUT-SAINT-MAURICE
CHARLEVOIX-EST
CHARLEVOIX
LA CÔTE-DE-BEAUPRÉ
4
MAURICIE — BOIS-FRANCS
QUÉBEC
3
ANTOINE-LABELLE
6b
LAURENTIDES
MEKINAC
PORTNEUF
LA JACQUES-CARTIER
L'ISLET
C.U.Q.***
MONTMAGNY
DESJARDINS
LES CHUTES-DE-LA-CHAUDIÈRE
BELLECHASSE
LE CENTRE-DE-LA-MAURICIE
MATAWINIE
MASKINONGÉ
6d
DE LANAUDIÈRE
FRANCHEVILLE
LOTBINIÈRE
LA NOUVELLE-BEAUCE
LES ETCHEMINS
BÉCANCOUR
ROBERT-CLICHE
L'ÉRABLE
LES LAURENTIDES
D'AUTRAY
JOLIETTE
NICOLET-YAMASKA
L'AMIANTE
ARTHABASKA
BEAUCE-SARTIGAN
PAPINEAU
LES PAYS-D'EN-HAUT
MONTCALM
LE BAS-RICHELIEU
LA RIVIÈRE-DU-NORD
L'ASSOMPTION
DRUMMOND
C.R.O.*
D'ARGENTEUIL
LES MOULINS
THÉRÈSE-DE-BLAINVILLE
LAVAL
LAJEMMERAIS
LES MASKOUTAINS
LA VALLÉE-DU-RICHELIEU
ACTON
L'OR-BLANC
5
ESTRIE
LE GRANIT
DEUX-MONTAGNES
6a
C.U.M.**
MONTRÉAL-CENTRE
CHAMBLAIN
LE VAL SAINT-FRANÇOIS
LE HAUT-SAINT-FRANÇOIS
VAUDREUIL-SOULANGES
ROUVILLE
HAUTE-YAMASKA
ROUSSILLON
SHERBROOKE
6c
MONTÉRÉGIE
BEAUHARNOIS-SALABERRY
LES JARDINS-DE-NAPIERVILLE
MEMPHRÉMAGOG
BROME-MISSISQUOI
LE HAUT-RICHELIEU
COATICOOK
LE HAUT-SAINT-LAURENT
* Communauté régionale de l'Outaouais
** Communauté urbaine de Montréal
*** Communauté urbaine de Québec


9
CÔTE-NORD
MANICOUAGAN
DENIS-RIVERIN
LA CÔTE-DE-GASPÉ
GASPÉSIE
1a
MATANE
BAS SAINT-LAURENT
1b
PABOK
LA MITIS
LA MATAPÉDIA
BONAVENTURE
RIMOUSKI-NEIGETTE
AVIGNON
LES BASQUES
RIVIÈRE-DU-LOUP
TEMISCOUATA
9
MINGANIE
SEPT-RIVIÈRES
MANICOUAGAN
1a
0 25 50 75 Km
NORD-DU-QUÉBEC
10
0 100 200 Km
LES ÎLES-DE-LA-MADELEINE
1a
CARIBOU
CARIBOU
CARIBOU

La concertation régionale répond à deux objectifs majeurs :

- **assurer la cohésion nécessaire dans l'action de tous les intervenants régionaux;** la concertation régionale devrait permettre une meilleure compréhension entre les divers agents de développement et une meilleure connaissance des problèmes reliés à chacun des secteurs d'activités régionales.

  Cette concertation devrait réunir tous les intervenants du milieu et les MRC, dont la participation à la définition des choix et des priorités retenus au niveau de la région de concertation est essentielle pour atteindre la coordination souhaitée des actions régionales.

- **établir des rapports efficaces et harmonieux entre le gouvernement et les régions;** le gouvernement est responsable des grandes orientations nationales et il doit assurer de façon équitable les services de base à l'ensemble de la population. Cependant, les actions gouvernementales doivent respecter la spécificité régionale et cela, dans un esprit de partnership avec les intervenants régionaux. La concertation régionale permettrait de développer également des programmes conjoints d'actions.

En conséquence, le gouvernement du Québec propose, pour fin de consultation, la création d'une table permanente de concertation qui serait le départ d'une nouvelle approche du développement des régions. Cet organisme serait appelé le «Conseil régional de concertation et d'intervention» (CRCI).

Un conseil formé par le milieu

Tant par sa nature, sa formation et sa composition que par ses mandats, le CRCI serait différent des CRD existants. Contrairement à la formule actuelle dans laquelle le gouvernement reconnaît les CRD par un protocole d'entente négocié avec l'OPDQ, le CRCI verrait sa composition, ses fonctions et ses mandats reconnus par une loi. De plus, si la plupart des CRD voyaient les membres de leur Conseil d'administration nommés soit par délégation d'un organisme régional, soit par la tenue d'une élection lors de leur assemblée générale, les membres du CRCI seraient tous mandatés par les organismes régionaux représentatifs du milieu, organismes inscrits dans les lettres patentes du CRCI. De plus, il se verrait confier des mandats plus précis et des budgets plus substantiels que les CRD.

Le CRCI grouperait les principaux agents de développement de la région oeuvrant dans tous les secteurs d'activités. Les sommets socio-économiques régionaux permettent déjà

d'identifier bon nombre d'intervenants appelés à siéger au CRCI. De plus, la nature et les objectifs même des sommets basés sur la concertation peuvent faciliter grandement la mise en place de cette structure de concertation permanente.

C'est pourquoi, la tenue de tels sommets apparaît une formule intéressante pour conduire à la création des CRCI, puisque c'est l'occasion pour chacun des agents régionaux de développement de préciser son rôle, ses fonctions, ses responsabilités et ses engagements vis-à-vis le milieu. Le comité d'orientation, responsable de la préparation des sommets, pourrait d'ailleurs servir de base à la création d'un Conseil régional de concertation et d'intervention.

D'autres formules pourraient être retenues. Ainsi, dans les régions qui ne prévoient pas l'organisation de sommets, la création des CRCI pourrait se faire lors d'assises régionales. Ces assises seraient convoquées par les CRD ou par un comité régional qui réunirait des représentants de tous les secteurs d'activités. Dans certaines régions, et en fonction des volontés du milieu, le Conseil d'administration du CRD pourrait, après certains ajustements, former le CRCI. Quelque soit la formule retenue (sommets régionaux, assises régionales, ou adaptation des CRD), l'organisme ou le comité responsable de la formation du CRCI devra être mandaté par le gouvernement.

Enfin, toutes les régions seraient dotées d'un Conseil, sauf celle de Montréal-Centre qui requiert des mécanismes de concertation mieux adaptés à une grande région métropolitaine. Quant à la région de Québec, des adaptations pourront être envisagées à la lumière des consensus dégagés lors du «sommet de la grande région de la Capitale».

Un conseil représentatif

Le CRCI serait composé, selon des modalités qui tiennent compte des caractéristiques de chacune des régions, d'une vingtaine de représentants élus, mandatés par les milieux suivants:

— le monde municipal (préfets et maires);

— le milieu des affaires (groupements d'entreprises, chambres de commerce et coopératives, etc.);

— le milieu des travailleurs, des producteurs agricoles et forestiers, et des syndicats;

— les institutions d'enseignement (commissions scolaires, CEGEP, universités) et le réseau de la santé et des services sociaux (CRSSS);

— les conseils consultatifs et les diverses associations de la région (Conseil régional de la culture, Conseil régional des loisirs, Association touristique régionale, AFEAS, etc.).

En plus de ces intervenants, les CRCI pourraient, en fonction des caractéristiques de leur région, inclure différentes autres associations ou groupes actifs dans le milieu.

De plus, il importe à moyen terme que l'ensemble des membres développent entre eux, selon les milieux qu'ils représenteraient au CRCI (patronal, syndical, municipal ou autres), une perspective globale, résolument régionale et significative.

Un conseil basé sur des actions concertées en région

La création d'un climat propice au développement régional, l'établissement de liens étroits entre les partenaires régionaux et la stimulation des initiatives de développement sont autant d'éléments qui permettraient aux CRCI de favoriser la créativité des gens du milieu.

En ce qui concerne plus spécifiquement la concertation, les mandats des CRCI seraient les suivants :

— préparer un programme d'actions triennal qui contiendrait les orientations de développement et les priorités régionales. Cette concertation des intervenants régionaux préciserait les responsabilités et les engagements de chacun;

— définir annuellement, de concert avec les agents de développement et les promoteurs régionaux, les projets les plus susceptibles d'être réalisés à court terme. Ceux-ci seraient présentés au ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, dans le cadre de la Conférence annuelle régionale prévue entre le gouvernement et les CRCI;

— assurer le suivi des engagements de chacun des intervenants et veiller à leur réalisation;

— soutenir les initiatives et la concertation du milieu par l'entremise du Fonds d'interventions régionales (FIR).

Pour assurer son fonctionnement, le CRCI serait financé par le gouvernement, comme c'est le cas actuellement pour les Conseils régionaux de développement. Ainsi, le CRCI recevrait l'enveloppe budgétaire annuelle accordée au CRD, soit environ 200 000 $. Cette dernière serait pondérée en fonction des particularités régionales, telles le volume de la population de la région et l'étendue du territoire. Le CRCI remplacerait alors le CRD et pourrait, s'il le juge opportun, bénéficier de l'expérience de son personnel.

6.4 LE CRCI : UN CONSEIL INITIATEUR DE PROJETS RÉGIONAUX

En plus d'assurer la concertation, les CRCI mettraient de l'avant des projets débouchant sur des actions concrètes de développement. À cette fin, ils disposeraient donc de deux outils d'intervention clairement identifiés.

En premier lieu, un Fonds d'interventions régionales (FIR) leur permettrait d'effectuer des interventions à partir de budgets qu'ils administreraient eux-mêmes. En deuxième lieu, et dans le cadre d'une action concertée gouvernement-régions, le Fonds de développement régional financerait des projets précis d'intervention identifiés par les CRCI. Le gouvernement du Québec reconnaîtrait ainsi les CRCI comme les lieux privilégiés d'actions concertées en région.

Le Fonds d'interventions régionales (FIR) : des moyens financiers accrus

Afin d'appuyer véritablement les initiatives régionales, les CRCI seraient dotés d'un fonds pour la réalisation de leurs priorités.

En conséquence, le gouvernement du Québec propose que le Fonds d'interventions régionales (FIR), prenne la relève du Fonds d'initiatives à la concertation (FIC) actuellement administré par les CRD, qu'il soit graduellement augmenté et qu'il relève de l'entière responsabilité des CRCI.

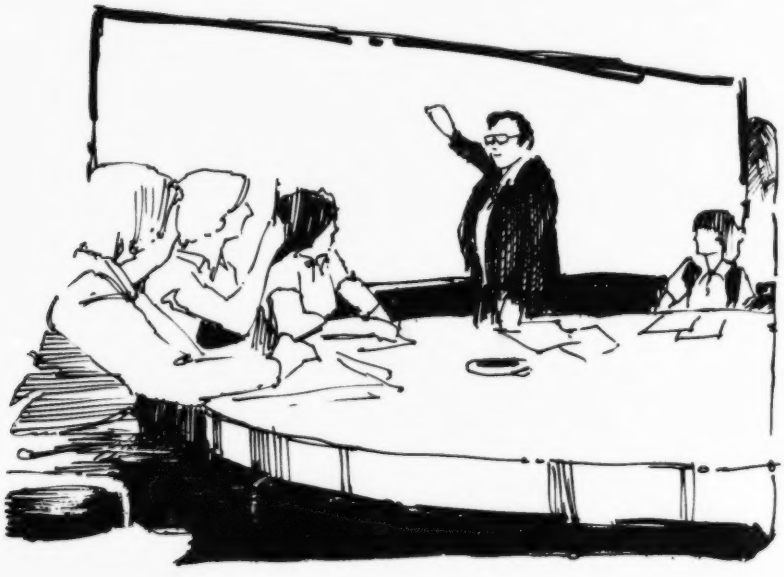
C'est en 1981-1982 qu'une entente est intervenue entre les CRD et l'OPDQ pour qu'un Fonds d'initiatives à la concertation soit mis sur pied. À partir d'un financement conjoint milieu - gouvernement, les CRD disposaient alors d'un fonds spécial leur permettant d'appuyer certaines initiatives régionales. Cette expérience s'étant avérée très positive, il est pertinent de la poursuivre et de l'adapter aux rôles et aux fonctions des Conseils régionaux de consultation et d'intervention (CRCI).

À titre d'exemple, les CRD se sont impliqués dans des projets industriels, touristiques, agricoles et coopératifs, ils ont contribué à l'organisation de sommets régionaux, de colloques et de tables de concertation et enfin, ils ont favorisé des projets innovateurs (club de producteurs d'agneaux, répertoire de sous-traitance, fermes agro-touristiques, supermarché des achats gouvernementaux, etc.). Les CRCI pourraient faire de même et la possibilité d'intervenir dans plusieurs projets dépendrait de la part d'autofinancement que le milieu régional serait prêt à consentir.

Dès leur création, les CRCI disposeraient d'un FIR pouvant s'élever à 250 000 $ par région, soit une participation de 20 % de la part des organismes régionaux, et d'un maximum de 200 000 $ de la part du gouvernement. Ainsi, pour chaque dollar recueilli par le milieu, le gouvernement ajouterait quatre dollars au FIR.

Ce fonds permettrait aux CRCI de mettre sur pied des services socio-économiques pour la région, d'appuyer des études de faisabilité ou encore d'encourager la mise en oeuvre de projets de développement.

La Conférence annuelle régionale :
une nouvelle relation gouvernement-CRCI
Parce que les CRCI seront les lieux privilégiés de la concertation des intervenants régionaux, le gouvernement du Québec a l'intention d'établir avec eux une relation permanente pour mettre de l'avant des projets de développement.

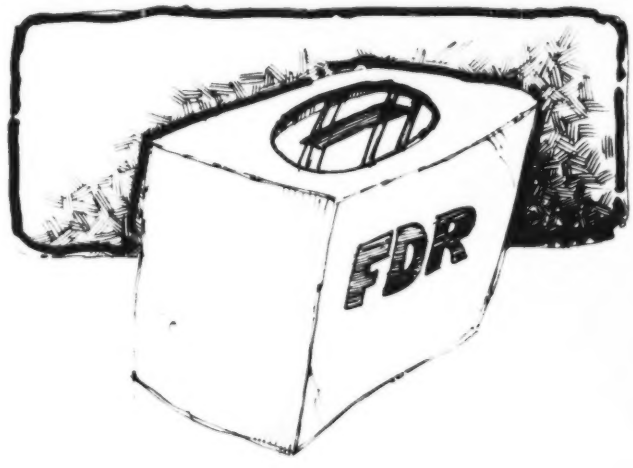


La nouvelle relation gouvernement-régions permettra aux deux partenaires d'élaborer conjointement des programmes d'actions. Ainsi, le gouvernement du Québec et le CRCI définiront conjointement les grands axes de développement et les priorités d'intervention qui orienteront, dans chacune des régions, les actions des intervenants régionaux et la programmation des ministères.

Une Conférence annuelle régionale concrétisera davantage la nouvelle relation gouvernement-régions. Cette conférence réunira le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, les députés régionaux membres de l'Assemblée nationale et les membres du CRCI. Au besoin, les ministres concernés par les sujets traités pourront être invités à cette conférence.

Dans le cadre de ces Conférences annuelles régionales, les CRCI déposeront des projets de développement à mettre de l'avant au cours de l'année. Des engagements seront alors pris de part et d'autre et le gouvernement prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer la réalisation des projets retenus, que ce soit dans le cadre du Fonds de développement régional ou des programmes réguliers des ministères.

À cet effet, le gouvernement du Québec s'engage à créer un volet spécial du Fonds de développement régional qui permettra une réalisation rapide de certains projets identifiés par les CRCI et retenus conjointement. Cette enveloppe sera directement sous la responsabilité du ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional.



6.5 LE CRCI ET LES CONSEILS CONSULTATIFS RÉGIONAUX

Au cours des quinze dernières années, les régions se sont dotées de différents organismes consultatifs qui ont vu le jour sous l'impulsion du gouvernement, des milieux régionaux et des CRD. Ce sont les ATR, les CRC, les CRL. Il existe aussi, dans certaines régions, des conseils des communications et des conseils de l'environnement. Bien que les membres de ces organismes assurent un certain autofinancement, c'est le gouvernement qui défraie par des subventions la majeure partie de leur budget.

Ces conseils consultatifs, qui oeuvrent dans des secteurs d'activités précis, offrent à leurs membres des services et un support technique. Ils sont à l'origine de plusieurs réalisations : la conception de plans de développement de plein air, l'organisation de jeux régionaux, les interventions dans les domaines du livre, de l'artisanat et du cinéma, et la promotion touristique.

Toutefois, l'efficacité de ces conseils varie d'une région à l'autre, et bien qu'ils agissent dans des secteurs d'activités complémentaires, on peut constater trop souvent un manque évident de concertation. De plus, leur multiplicité sur leur territoire a pour effet de disperser les actions des divers intervenants. C'est pourquoi, en tenant compte de ces considérations, le gouvernement soumet deux hypothèses quant à l'avenir de ces organismes :

— une première hypothèse consiste à les intégrer et à les transformer en commissions sectorielles du CRCI. En plus de favoriser une concertation plus active, cette proposition offre l'avantage d'une mise en commun des équipements, des locaux et des services. Les budgets actuellement versés à ces organismes seraient attribués en totalité au CRCI.

— une seconde hypothèse propose de les maintenir en place dans leur forme actuelle. Cependant, afin d'associer davantage les conseils consultatifs aux activités du CRCI, deux modes de financement sont envisagés :

  — le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional verserait au CRCI une enveloppe budgétaire équivalente au montant total des subventions accordées aux organismes de consultation de la région. Le CRCI se verrait alors confier le soin d'allouer, selon les priorités établies et de concert avec tous les intervenants, la part de subventions qui revient à chacun des organismes de consultation (Conseils régionaux de la culture, des communications, des loisirs, etc.) ;

  — les différents conseils de consultation recevraient des ministères concernés la subvention nécessaire pour assurer leur propre fonctionnement. Par ailleurs, le CRCI, à même les montants réservés par les ministères au financement des projets de développement de ces organismes, distribuerait en fonction des priorités un budget de développement aux différents conseils de consultation pour les aider à préparer des projets qui exigent le recours à des compétences spécifiques.

Les CRCI auraient donc un rôle majeur à jouer dans le développement des régions. Ainsi, ils pourraient:

— assurer la concertation dans la région;

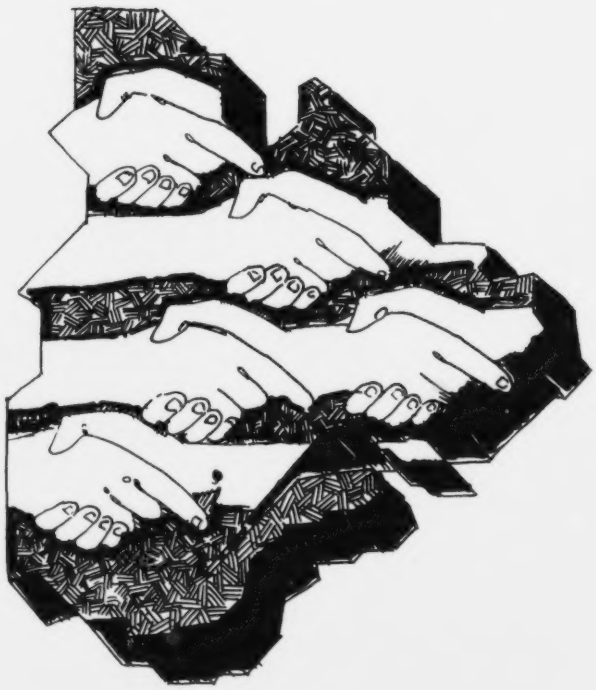
— définir avec le gouvernement les grandes orientations de développement de la région;

— établir annuellement avec le gouvernement, par le biais de la Conférence annuelle régionale, les priorités d'intervention à inscrire au Fonds de développement régional;

— administrer le Fonds d'interventions régionales (FIR);

— être les interlocuteurs du gouvernement en région.

CHAPITRE 7



UNE ACTION GOUVERNEMENTALE DIRIGÉE VERS LES RÉGIONS

La volonté des régions d'assumer leur propre développement exige du gouvernement un changement dans l'articulation de ses programmes et de ses actions. Cette réalité entraîne une nouvelle dynamique entre le gouvernement et les régions. De plus, il doit revoir ses habitudes de travail et modifier ses mécanismes de fonctionnement. En accord avec ces exigences, le gouvernement doit mettre en place une structure gouvernementale apte à soutenir les dynamismes des collectivités locales et à établir des relations de partenaires et d'associés.

7.1 DES MANDATS BIEN IDENTIFIÉS

Cette volonté de répondre davantage aux besoins spécifiques des régions, le gouvernement l'a d'abord manifestée lorsque le Premier ministre a nommé, en septembre 1982, un ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional dont le mandat principal est d'instaurer une nouvelle dynamique entre le gouvernement et les régions.

Le ministre sera en quelque sorte le représentant et le porte-parole des régions au Conseil des ministres. Il cherchera à infléchir les politiques des ministères sectoriels pour qu'elles respectent mieux les exigences des régions. Il continuera à défendre une approche résolument régionale dans les actions gouvernementales, une vision plus intégrée du développement, en traduisant les réalités telles qu'elles sont vécues dans les régions.

Le ministre fera valoir aussi au Comité des priorités et au Comité ministériel permanent de l'aménagement et du développement régional les orientations définies par les régions de concertation.

Le ministre sera donc, auprès des régions, le représentant et l'interlocuteur gouvernemental dans le domaine du développement aussi bien à partir de ses rencontres régulières avec les CRCI que par l'administration du FDR.

Pour répondre aux exigences de cette nouvelle dynamique et plus spécifiquement à celles exprimées par les MRC et les CRCI, le gouvernement estime que les activités de développement régional exigent la présence d'un organisme de coordination. Cet organisme, l'Office de développement régional du Québec (ODRQ), placé sous l'autorité du ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, fournira un soutien technique aux initiatives de développement des régions, disposera d'un budget substantiel pour le financement des projets identifiés par les milieux régionaux et assumera dans une perspective régionale les liens nécessaires avec les ministères.

Cet Office, qui prendra le relais de l'OPDQ, sera intégré à l'intérieur des structures du ministère du Conseil exécutif. Il sera composé d'une équipe centrale légère et représenté dans chacune des régions par un délégué à l'action régionale.

L'Office de développement régional du Québec se verra confier les mandats suivants :

— **le soutien aux initiatives du milieu.** L'Office apportera une aide technique aux organismes et aux agents du milieu, pour la préparation des dossiers nécessaires à la réalisation de projets identifiés et proposés par les régions de concertation et les MRC. Il assurera l'administration, sous l'autorité du ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, du Fonds de développement régional. Il administrera également le Programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC);

— **la concertation avec le milieu régional.** L'Office conseillera le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional dans ses relations avec les MRC et les CRCI, notamment dans la préparation des contrats de développement et lors de la Conférence annuelle régionale;

— **la coordination de l'activité gouvernementale en région.** L'Office coordonnera l'action des différents ministères ou organismes gouvernementaux dans la mise en oeuvre des projets et des priorités définies par les milieux régionaux et il assurera en région le suivi des engagements du gouvernement;

— **l'élaboration de politiques spécifiques de développement régional.** L'Office proposera au gouvernement des politiques et des programmes de développement régional, par exemple à l'égard des milieux ruraux en difficulté, des centres-villes ou de la diversification de l'économie des villes mono-industrielles. Il fournira également des avis au gouvernement sur la dimension régionale des législations, règlements, politiques et budgets.

La présente consultation permettra de recueillir les avis des régions sur les mesures législatives pertinentes quant à la création de l'Office.

7.2 UNE RÉGIONALISATION DES ACTIONS GOUVERNEMENTALES

La volonté du gouvernement d'harmoniser les territoires administratifs de ses ministères avec celui des nouvelles régions de concertation constitue déjà un pas important pour faciliter une action gouvernementale plus cohérente au niveau

de chaque région. D'autres mesures sont prévues pour accroître la coordination des activités gouvernementales et l'action des ministères dans les régions.

Un délégué à l'action régionale
Le gouvernement désignera dans chacune des régions de concertation un délégué à l'action régionale. Il coordonnera les activités gouvernementales en région; il sera le représentant de l'Office. Ses mandats seront les suivants :

— il assure le lien entre l'Office et les CRCI auprès duquel il agit comme principal interlocuteur administratif;

— il assure la coordination interministérielle en région, en regroupant des représentants régionaux des ministères et des organismes publics pour la réalisation des mandats qui lui sont confiés par le gouvernement;

— il assure le suivi, effectue des évaluations et fournit des avis sur les investissements et les programmes gouvernementaux en région;

— il assure en région l'analyse technique et le suivi des projets du Fonds de développement régional, la gestion du PECEC et de tout autre programme qui pourrait lui être confié par le gouvernement;

— il assure le suivi des engagements gouvernementaux notamment ceux pris, lors des sommets régionaux ou lors des Conférences annuelles régionales, entre le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional et les CRCI;

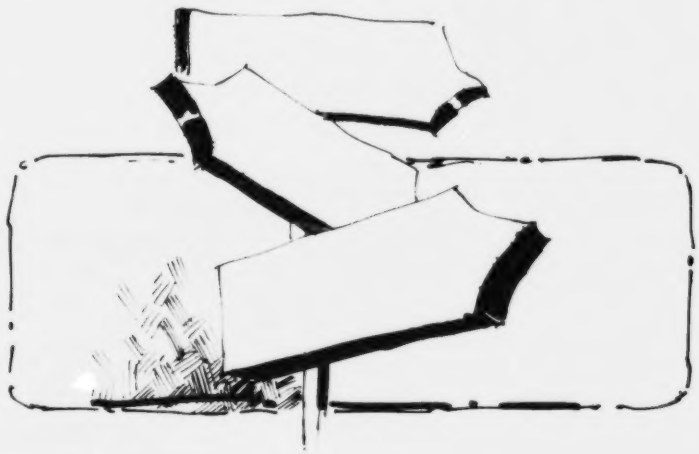
— il favorise et appuie techniquement l'expression des dynamismes régionaux, ainsi que la mise sur pied de projets pour le développement de la région;

— il assure le soutien technique nécessaire et le suivi des contrats de développement conclus entre les MRC et le gouvernement.

Des bureaux régionaux mieux adaptés aux régions
La réorganisation des bureaux régionaux des ministères et des organismes gouvernementaux vise à faciliter la concertation avec le milieu en fonction des besoins exprimés et en tenant compte des services qu'ils offrent. C'est ainsi qu'il faut envisager une redéfinition des fonctions des bureaux régionaux du gouvernement et des ressources qui y sont affectées. L'approche gouvernementale vise maintenant à apporter aux

milieux régionaux toute l'aide et le soutien technique nécessaires à la réalisation de leurs projets. À cette fin, des mesures concrètes sont envisagées :

— renforcer les pouvoirs de décision administrative et les responsabilités des directeurs des bureaux régionaux des ministères. La capacité d'action des bureaux régionaux serait augmentée et leur efficacité à répondre aux besoins



de la population serait accrue par la gestion en région de programmes gouvernementaux. Le PECEC illustre bien cette déconcertation de pouvoirs;

— regrouper en région, sous la forme de guichets uniques, les ministères dont les activités sont complémentaires et qui s'adressent à des clientèles identiques;

— confier aux bureaux régionaux la tâche de présenter un portrait régional des budgets et des programmes de chacun des ministères. Ce portrait permettra aux intervenants régionaux et aux CRCI d'évaluer les activités gouvernementales en région;

— encourager les activités de recherche et de développement par la présence active dans les régions de représentants du Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ). Cet organisme rendra alors plus facile l'accès des entreprises à ses services et offrira un support scientifique et technique à des centres de recherche existants ou à développer. Par

ailleurs, à la lumière des bilans scientifiques régionaux, des organismes de recherche pourront recevoir un soutien technique.

Un accroissement en région des retombées économiques des actions gouvernementales

L'administration publique et parapublique est fortement présente dans les régions par le volume de ses dépenses et de ses investissements : traitements des fonctionnaires, investissements dans les infrastructures, projets des sociétés d'État, etc. Cependant, les effets et les retombées de cette présence doivent être améliorés.

La politique d'achat préférentiel, déjà connue comme un moyen d'actions du gouvernement, doit peu à peu s'adapter aux caractéristiques des régions. Ainsi, le gouvernement incitera les entreprises régionales à combler ses besoins en leur fournissant une meilleure information sur ses achats, notamment par la réalisation d'un catalogue annuel qui comprendrait entre autres les procédures à suivre pour s'inscrire aux fréquents appels d'offre. Une telle pratique devrait être élargie aux établissements hospitaliers, aux administrations scolaires, aux municipalités et aux MRC du Québec.

Dans la mise en oeuvre des grands projets, tels les travaux de Hydro-Québec et le programme d'assainissement des eaux, le gouvernement encouragera une utilisation plus importante des ressources régionales. La participation de sociétés d'État à des projets régionaux exigeant des ressources financières et techniques importantes est également envisagée. Ces sociétés pourraient s'associer comme partenaires avec des entreprises privées ou des coopératives, comme dans les cas de la Papeterie d'Amos (SFG), de Culinar (SOQUIA) ou de la Scierie de Grand-Remous (REXFOR).

7.3 DES AVENUES DE DÉVELOPPEMENT

Afin de concrétiser, à l'intérieur des mécanismes de concertation prévus, les objectifs de développement régional, le gouvernement du Québec propose ici quelques avenues majeures de développement pour l'avenir.

Un appui aux secteurs d'excellence régionaux

Les économies régionales sont souvent caractérisées par des secteurs d'activités dans lesquels elles bénéficient d'avantages comparatifs, soit en raison de leurs ressources naturelles ou bien parce qu'elles ont su développer des domaines de compétence qui leur sont particuliers. Il s'agit pour les régions, non seulement de conserver leurs avantages comparatifs, mais surtout de les accentuer et de produire ainsi des effets

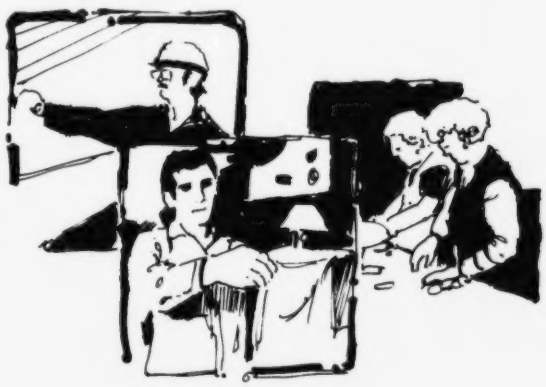
multiplicateurs sur l'économie régionale en terme d'emplois et d'activités. Bien sûr, les efforts en matière de recherche et de développement faciliteront la croissance de ces secteurs d'excellence régionaux.

La concertation régionale, exercée dans le cadre de la Conférence annuelle régionale, favorisera l'identification d'un ou de plusieurs secteurs privilégiés d'interventions, notamment en tenant compte des potentiels socio-économiques et des conditions favorables à leur expansion. La sélection de ces secteurs d'excellence permettra à la région et à l'Etat de mieux s'entendre sur des interventions conjointes pour promouvoir ces activités.

En conséquence, le gouvernement du Québec a l'intention d'apporter un soutien financier pour le développement des secteurs d'excellence. À titre d'exemple, on peut mentionner : la bio-technologie, l'électronique et les nouveaux produits à base d'amiante en Estrie; les utilisations de la tourbe au Saguenay - Lac Saint-Jean; l'aquaculture en Gaspésie; l'océanographie dans le Bas Saint-Laurent; l'aéronautique et la recherche en général à Montréal, etc.

Une contribution à l'intégration et à la diversification des activités économiques régionales

Les entreprises régionales doivent profiter de toutes les possibilités de développement qui sont présentes dans leur région et accroître les liens inter-industriels. Il s'agit de développer des formules originales mieux adaptées aux exigences de l'économie et du marché. Les objectifs visent à favoriser la sous-traitance, à identifier de nouveaux marchés, à accroître la capacité d'exportation et à assurer la production de nouveaux biens concurrentiels aux produits d'importation. De tels objectifs nécessitent une action concertée de la part des entrepreneurs mais aussi de la part de tous les autres organismes régionaux.



Ainsi, le gouvernement apportera, de concert avec les CRCI, une collaboration financière et technique particulière à des formules originales d'appui à l'intégration et à la diversification des activités économiques régionales : tenue de salons régionaux de sous-traitance, organismes régionaux d'aide à la PME, conseils de l'intercoopération, formation de pools d'achat ou de vente, etc.

Un soutien à la consolidation des milieux en difficulté
Il est important et même essentiel de renforcer dans les milieux de vie en difficulté, ou en reconversion, les conditions propices à l'implantation d'activités socio-économiques. Certains milieux, malgré un dynamisme soutenu, ne peuvent seuls assurer leur développement, faute de ressources suffisantes. D'autres communautés, par exemple les villes mono-industrielles dont l'activité économique principale est remise en question, ne répondent plus aux fonctions pour lesquelles elles ont été créées.

Il s'agit avant tout d'offrir à ces collectivités des conditions de vie satisfaisantes et le maintien d'activités de base nécessaires à leur développement.

Le gouvernement propose d'appuyer financièrement les projets liés à la consolidation des milieux de vie en difficulté : aide à des milieux ruraux, mesures de diversification économique de villes mono-industrielles, restauration de zones industrielles désuètes, appui à la revitalisation des centres-villes, etc. Des efforts ont déjà été faits dans ce sens : interventions dans les milieux ruraux de Charlevoix ou du Bas Saint-Laurent, revitalisation des centres-villes de Sherbrooke et de Trois-Rivières.

Une aide à la réalisation d'initiatives régionales
Pour répondre aux objectifs du développement des régions, basé sur les initiatives du milieu, les programmes réguliers du gouvernement à eux seuls ne suffisent pas. Établis en fonction d'objectifs nationaux, ces programmes répondent parfois difficilement aux conditions particulières des collectivités locales. Ainsi, il est nécessaire de procurer aux différents agents les moyens de réaliser des projets non couverts par les activités régulières des ministères ou organismes gouvernementaux.

C'est pourquoi, le gouvernement accentuera son soutien financier aux initiatives régionales en provenance de groupes régionaux organisés, à la suite de propositions concrètes des MRC et des CRCI ou lors de la Conférence annuelle régionale.

7.4 UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES ÉCONOMIES RÉGIONALES

Le gouvernement du Québec, en plus d'accroître l'impact de ses retombées économiques en région, a la responsabilité de développer les échanges interrégionaux et d'augmenter l'efficacité des économies régionales.

À cet effet, les entreprises régionales devront explorer des marchés extérieurs à la région, afin d'augmenter leurs volumes de production. En plus de viser une consolidation des économies régionales, une politique d'ensemble du développement des régions doit donc tenir compte de leur intégration dans l'économie du Québec. Cette préoccupation doit être celle des régions, mais aussi celle du gouvernement, parce qu'elle correspond à son rôle national et à une vision globale du développement des régions.

La nécessité de pénétrer le marché de Montréal

La plupart des régions sont peu intégrées à l'économie et au marché de Montréal. L'absence de liens commerciaux vient souvent d'un manque de connaissance des besoins du marché de Montréal et de celui des autres régions du Québec, ainsi que d'une infrastructure de mise en marché peu adaptée aux potentiels. Le gouvernement dispose déjà d'études sur les flux de biens et de services pour les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de l'Outaouais et de l'Estrie. La connaissance des échanges interrégionaux devra être élargie et suivie d'actions découlant des diverses recommandations de ces études.

Dans le même sens, la tenue annuelle dans la région de Montréal d'un Salon interrégional de la sous-traitance permettrait aux grandes entreprises de faire connaître leurs besoins et aux entreprises régionales d'offrir leurs produits et de présenter leurs techniques de production. En plus de ce Salon, la création d'une bourse interrégionale de sous-traitance permettrait aux entrepreneurs régionaux de profiter, sur une base permanente, des contrats des grandes entreprises. À cet effet, une expérience se poursuit présentement dans la Montérégie.

Enfin, la création d'une Maison des régions à Montréal offrirait à chacune d'elles un bureau permanent pour la promotion de ses produits. Cela donnerait entre autres aux PME un accès plus facile aux marchés de Montréal, une meilleure accessibilité aux achats des grandes entreprises et une ouverture plus grande à la sous-traitance et à l'exportation. Cette Maison constituerait également un lieu de promotion des activités touristiques régionales.

La consolidation de filières de production
Le prolongement des filières industrielles (aluminium, acier, bois, amiante, ressources agricoles, etc.) sera d'abord et avant tout le travail des entreprises régionales, qui auront à investir dans les changements technologiques nécessaires, mais aussi celui du gouvernement. Celui-ci pourra contribuer à cet objectif en orientant adéquatement les réseaux d'enseignement, les activités de recherche et de développement, la participation des sociétés d'État et la politique tarifaire de ses sociétés présentes dans le secteur énergétique (gaz naturel et électricité).

L'accès au virage technologique
Avec le vieillissement des structures manufacturières régionales, un virage technologique s'avère nécessaire afin de renouveler et même diversifier la base industrielle des régions. Pour le gouvernement, il s'agit de canaliser plus efficacement les ressources dont il dispose en fonction du défi technologique des prochaines années, en favorisant la formation d'un personnel scientifique et d'une main-d'oeuvre spécialisée, en offrant plus directement aux PME des services dont elles ne peuvent prendre seules les risques financiers et en accentuant les services du CRIQ dans les régions.

Dans l'optique du virage technologique, Montréal représente un lieu important pour l'implantation d'entreprises et de centres de recherche hautement spécialisés qui contribueraient à une diversification de la structure d'activités des régions, comme c'est le cas dans la recherche pour la production d'hydrogène. Le développement du tertiaire spécialisé influencera le rôle international de Montréal ainsi que

ses capacités à développer des activités innovatrices et à en attirer d'autres; il favorisera ainsi l'accès à de nouvelles technologies bénéfiques pour l'ensemble des régions.

7.5 DES OUTILS FINANCIERS AU SERVICE DES RÉGIONS

Le gouvernement dispose d'instruments financiers plus spécifiquement consacrés au développement régional. Son objectif est d'augmenter l'efficacité de ces outils, en fonction des priorités exprimées.

Le Fonds de développement régional (FDR)
Le Fonds de développement régional a été créé en 1975 dans le but de doter le gouvernement québécois d'un instrument financier pour le développement des régions. Au départ, il visait à ajuster certains programmes des ministères aux caractéristiques régionales, à appuyer et à accélérer la réalisation de projets nécessaires au développement des régions.

Le Fonds de développement régional, administré par l'OPDQ, constitue de plus en plus un outil important et souple de financement de projets. Il est d'ailleurs avantageusement connu par les divers agents régionaux de développement. Il facilite entre autres la mise en oeuvre de projets socio-économiques découlant de priorités d'intervention définies avec les milieux régionaux. À titre d'exemple, le FDR a financé depuis sept ans des projets dans les domaines les plus variés, tels la réalisation d'un plan de développement intégré des ressources du territoire de Basques-Neigette dans l'Est du Québec, la mission d'aménagement du bassin hydrographique de la rivière Yamaska, la restauration du Vieux Montréal, le démarrage et le fonctionnement d'une Bourse de sous-traitance en Montérégie, la construction d'agro-centres en Abitibi-Témiscamingue, le programme de relance agricole adapté aux besoins de plusieurs régions du Québec, etc.

Face au nouveau défi régional, le gouvernement du Québec s'engage à accroître de façon substantielle les sommes d'argent prévues au FDR et à adapter ce programme aux nouvelles orientations favorisant la concertation entre le gouvernement et les instances régionales.

- Un volet conjoint avec les MRC

Le gouvernement désire s'associer avec les MCR dans leurs préoccupations de développement économique et dans la réalisation de projets de développement communautaire. C'est pourquoi le FDR participera:

— au financement des sociétés de développement économique, conjointement avec le milieu;

— aux contrats de développement conclus entre les MRC et le gouvernement.

- Un volet conjoint avec les CRCI

Les CRCI auront à identifier au niveau de chaque région leurs objectifs et leurs projets de développement. Le FDR interviendra donc de deux façons pour soutenir l'action du CRCI :

— le Fonds d'interventions régionales (FIR) : la part de financement du gouvernement à ce fonds sera de 80 % et celle du milieu de 20 %. Le budget du FIR pourrait atteindre, dès sa première année, un maximum de 250 000 $ par CRCI;

— le financement des priorités de développement du CRCI : le FDR financera les projets retenus lors de la Conférence annuelle régionale entre le CRCI et le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional et ce, en fonction des accords conclus lors de cette rencontre.

- Un volet gouvernemental

Afin d'améliorer certains services, de compléter des infrastructures et de favoriser les échanges entre les régions, un volet particulier du FDR est consacré aux interventions du gouvernement dans les régions.

— **Le soutien et l'accélération d'actions de développement** : le FDR financera à la fois des projets ayant un impact dans plusieurs régions et des projets susceptibles d'améliorer les échanges interrégionaux. La Bourse interrégionale de sous-traitance et la Maison des régions à Montréal sont des exemples de projets qui s'inscrivent dans ce volet.

— **Un fonds d'urgence** : Le gouvernement du Québec entend réserver une partie du FDR pour assister les milieux régionaux confrontés à des problèmes imprévisibles comme la fermeture d'usines. Déjà, certaines interventions ont été faites en ce sens (Sept-Iles, Port-Cartier, Asbestos) de manière à offrir d'autres avenues de développement à la population, notamment en termes d'emplois.

Le Programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC)

Avec l'expérience du PECEC, un programme sous la responsabilité du ministre de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du Revenu et administré par l'OPDQ, le gouvernement considère qu'il est essentiel de continuer à promouvoir la création d'emplois par des programmes souples qui s'adaptent facile-

ment aux réalités régionales. Le PECEC se veut un appui aux dynamismes des régions par le financement de projets conçus par des individus et des groupes. Il permet le démarrage d'entreprises et la consolidation d'unités de production et de services déjà en place. De plus, le gouvernement du Québec vient d'ajouter un volet à ce programme pour favoriser le développement d'entreprises conçues par des jeunes. Ces jeunes entrepreneurs bénéficieront d'une aide technique d'experts et de gens d'affaires du milieu pour les appuyer dans le fonctionnement de leur entreprise. L'expérience vécue a démontré que le PECEC s'adaptait particulièrement bien aux besoins des régions et qu'il est maintenant un instrument essentiel pour soutenir les initiatives régionales.

CONCLUSION : DES CONDITIONS À LA RÉUSSITE

Face au défi du développement régional, la nouvelle relation gouvernement-régions devra traduire dans la réalité les conditions à la réussite.

En conséquence, et dans le but de favoriser le développement des régions, le gouvernement du Québec réaffirme son intention de mener à terme ses projets de déconcentration et de décentralisation. Il le fera graduellement avec l'accord des volontés régionales et à leur rythme.

Le gouvernement du Québec s'engage aussi à évaluer les effets de ses différentes politiques sectorielles sur le développement régional et à les améliorer ou les corriger dans la mesure du possible.

Le gouvernement continuera d'autre part à assumer la responsabilité qui est sienne, soit celle de fournir à toutes les régions les conditions minimales à leur développement. Il doit ainsi assurer la qualité des services de base à l'ensemble de la population et les rendre accessibles à tous les citoyens. Cela signifie que le gouvernement assurera l'harmonisation du développement des régions avec le développement d'ensemble du Québec.

Le gouvernement augmentera également, au meilleur de ses capacités, sa participation financière et technique au développement régional. Il respectera, à partir des mécanismes proposés, les priorités de développement identifiées par les régions.

Par ailleurs, cette dynamique ne pourra être concrétisée sans une affirmation soutenue des dynamismes régionaux qui devront s'exprimer à l'intérieur d'un mécanisme de concertation vraiment représentatif du milieu, dont les modalités de fonctionnement sont actuellement ouvertes à la consultation.

LE CHOIX DES RÉGIONS

GUIDE DE CONSULTATION

Ce guide de consultation a été préparé à l'intention des personnes et des groupes pour les aider à discuter du contenu du document sur le développement des régions.

Il ne s'agit donc ni d'un résumé, ni d'un abrégé du document. Tout au plus, ce guide met en relief quelques points saillants du contenu et soulève des questions; il vise à favoriser les échanges entre les différents intervenants. Au cours des prochains mois, les milieux régionaux auront à apporter leur point de vue sur cette question.

Pour tout renseignement supplémentaire, n'hésitez pas à communiquer avec le délégué régional de l'OPDQ de votre région.

Chapitre 1:
UNE ÉVOLUTION MARQUANTE

Évolution historique du développement régional

La région est une réalité historique pour toutes les sociétés. Elle s'exprime par la présence de communautés humaines implantées ça et là sur le territoire, en fonction des conditions géographiques mais aussi des conjonctures économiques et politiques. Au cours des années, à travers leurs préoccupations, ces communautés ont été directement influencées par les divers types d'interventions qui ont marqué le développement régional: celles de la grande entreprise, celles de l'État et celles qui sont reliées aux initiatives régionales.

Q1: Cette évolution du développement régional se traduit-elle de cette façon dans votre région?

Chapitre 2:
DES ENJEUX POUR L'AVENIR

Les tendances à corriger

La première partie du chapitre 2 soulève quelques contraintes au développement régional: forte concentration des activités économiques, sous-utilisation des ressources humaines, problèmes de gestion des entreprises régionales, carences en recherche et en innovation, zones rurales en difficulté, détérioration des centres-villes, interventions gouvernementales trop centralisées, découpage inadéquat des régions administratives, etc.

Q2: Ces contraintes correspondent-elles à celles que vous vivez dans votre région? Quelles sont celles qui la touchent davantage?

Des acquis et des atouts à considérer

La deuxième partie du chapitre 2 met en relief un certain nombre d'acquis ou d'atouts pour les régions: émergence d'un nouveau dynamisme régional, ressources naturelles à exploiter davantage et à transformer sur place, équipements et services de qualité, ressources humaines compétentes, marchés régionaux, québécois et étrangers accessibles, etc.

Q3: Les atouts et les acquis identifiés dans le document sont-ils valables pour votre région? Y en a-t-il d'autres?

Chapitre 3:
UN DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS PAR LES RÉGIONS

Quatre principes doivent guider le développement des régions dans l'avenir:
- le développement des régions doit être le reflet des préoccupations économiques, sociales, culturelles, éducatives et politiques des communautés;
- le développement des régions doit se fonder sur les dynamismes locaux;
- le gouvernement du Québec est responsable des grandes orientations de développement et il doit assurer à chacune des régions les conditions minimales à leur développement;
- le développement des régions doit reposer sur une responsabilité partagée entre elles et le gouvernement et doit donc faire appel à une véritable concertation.

Q4: Endossez-vous ces quatre principes?

Chapitre 4:
LES OBJECTIFS DU NOUVEAU CADRE D'ACTIONS

L'approche gouvernementale dans le développement des régions vise à atteindre quatre objectifs:
- accroître les moyens permettant aux populations régionales d'assumer leur développement;
- privilégier deux niveaux régionaux d'encadrement et de concertation;
- rapprocher l'action gouvernementale des collectivités régionales;
- intensifier la concertation gouvernement-régions.

Q5: Êtes-vous d'accord avec ces objectifs? Correspondent-ils à vos attentes?

Chapitre 5:
LA MRC, UN INTERVENANT DANS LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La MRC, un premier lieu de développement

Au sein des MRC, l'élaboration des schémas d'aménagement sera la première manifestation de la concertation des municipalités rurales et urbaines.

En intégrant les principales caractéristiques de leur milieu de vie, en définissant les grandes orientations d'aménagement du territoire et les affectations du sol, les élus locaux et la population auront à s'interroger sur des objectifs de développement pour l'avenir.

Le schéma sera ainsi le fruit d'une large réflexion et d'une recherche de solutions aux problèmes locaux: gestion des équipements, organisation des loisirs et des services intermunicipaux, concertation avec des organismes tels que les commissions scolaires et les centres locaux de services communautaires.

Q6: De façon générale, le territoire de la MRC peut-il être un lieu privilégié pour des actions de développement? Voyez-vous le schéma d'aménagement comme un outil pour susciter des projets de développement?

Des services à harmoniser aux territoires des MRC

Dans un esprit d'harmonisation et de rapprochement des services aux collectivités locales, le gouvernement envisage de promouvoir l'ajustement des territoires desservis par les organismes parapublics aux limites territoriales des MRC. Ce pourrait être le cas des commissions scolaires et des CLSC.

Le gouvernement du Québec a aussi l'intention d'adopter le territoire des MRC pour la localisation de ses bureaux offrant des services directs aux citoyens, tels ceux de l'aide juridique, de la Régie de l'assurance-automobile, de la main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu.

Q7: Pensez-vous qu'une harmonisation des territoires de certains bureaux locaux du gouvernement, des commissions scolaires, des CLSC amènerait une meilleure coordination et une meilleure accessibilité des services aux citoyens?

La décentralisation: un outil de développement

Les MRC et les municipalités constitueront dans l'avenir les structures d'accueil vers lesquelles diverses fonctions, actuellement exercées par l'appareil gouvernemental, pourront être décentralisées. Ces transferts de responsabilités et de ressources financières ouvriront la voie à de nouvelles activités assumées en région, accroîtront l'autonomie municipale, permettront un rapprochement entre les citoyens et les pouvoirs de décision et favoriseront l'émergence de nouveaux outils de développement régional.

Q8: Croyez-vous que la décentralisation de certaines activités gouvernementales est nécessaire pour favoriser le développement des régions? Si oui, identifiez, parmi les services qui vous sont familiers, ceux qui devraient être décentralisés.

Les contrats de développement: une association gouvernement-MRC

Le gouvernement du Québec entend appuyer par des contrats de développement le démarrage et la réalisation de projets intégrés de développement sur le territoire de la MRC. Ces projets pourraient s'inscrire dans le cadre du schéma d'aménagement de la MRC ou être proposés par des promoteurs ou des organismes locaux.

La MRC identifiera d'abord, pour l'ensemble de son territoire, les projets les plus significatifs découlant de son schéma ou proposés par des promoteurs du milieu. Elle deviendra donc le représentant officiel de tous les intervenants et engagera des négociations avec le gouvernement du Québec en vue de la signature d'un accord-cadre (contrat de développement) précisant les projets retenus, les modalités de réalisation et le partage du financement entre les maîtres d'oeuvre et le gouvernement.

Q9: Est-ce que le contrat de développement est une formule intéressante pour faciliter ou pour accélérer le démarrage de projets de développement? Êtes-vous d'accord pour que ce soit les MRC qui coordonnent la réalisation des contrats de développement et leur négociation avec le gouvernement du Québec?

Les sociétés de développement économique: un appui aux MRC

Le Québec compte plus d'une soixantaine de commissariats industriels ou de corporations de développement économique agissant sur le territoire de 330 municipalités et présents dans une soixantaine de MRC. Le gouvernement considère que les services rendus par ces organismes sont essentiels au développement des

régions et il continuera donc de les soutenir financièrement. Il propose aussi que leur cadre d'interventions soit progressivement ajusté aux territoires des MRC, si cela n'est déjà fait. De plus, dans un souci de cohérence, le gouvernement souhaite que les commissariats industriels et les corporations de développement économique se transforment en sociétés de développement économique. Par ailleurs, sur les territoires des MRC non pourvus de tels organismes, le gouvernement propose la création de sociétés de développement économique.

Q10: Croyez-vous que le territoire de la MRC est un cadre approprié d'interventions pour les sociétés de développement économique?

Les sociétés de développement économique: des structures autonomes

Ces agences de développement consolideraient et maintiendraient un service permanent d'aide au développement économique. Elles apporteraient ainsi un soutien technique aux initiatives et aux projets du milieu tout en facilitant l'accessibilité des programmes d'aide gouvernementale aux entreprises. Elles pourraient appuyer plus particulièrement les municipalités et la MRC dans leurs actions de développement.

Le conseil d'administration de ces sociétés autonomes pourrait être constitué de représentants du monde municipal, du milieu des affaires, du monde du travail, d'organismes locaux et d'institutions financières.

Q11: En plus des mandats actuels, quels sont ceux qui pourraient être confiés aux sociétés de développement économique?

Q12: Est-il préférable que la société de développement économique soit juridiquement autonome par rapport à la MRC?

Chapitre 6: LA RÉGION DE CONCERTATION

Des régions à harmoniser

Le gouvernement du Québec, à partir des régions administratives actuelles, soumet à la consultation une proposition de découpage des régions de concertation qui tient compte des considérations suivantes :

— les limites des régions administratives actuelles sont réajustées de façon à ce que les nouvelles régions englobent des MRC entières. En effet, les MRC, premiers lieux de développement, sont des territoires d'appartenance dont la cohésion socio-politique devrait être suffisante pour constituer des unités de base appropriées ;

— certaines régions administratives ne correspondent plus aux réalités régionales et devraient être subdivisées. C'est notamment le cas de la région de Montréal où, dans les faits, plusieurs ministères et intervenants régionaux reconnaissent trois régions distinctes: Montréal-Centre, Montérégie, Laurentides-Lanaudière. Le nouveau découpage doit nécessairement refléter cette réalité ;

— en raison des particularités qui leur sont propres, la région Bas St-Laurent-Gaspésie et la région Laurentides-Lanaudière pourraient chacune être subdivisées en deux régions de concertation. Dans ces cas précis, il s'agit d'hypothèses soumises à la consultation.

Q13: Est-ce que le découpage de votre région correspond à vos attentes? À votre avis, serait-il souhaitable que les différents intervenants adoptent dans votre région une même base territoriale?

Le conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI): une table de concertation régionale

La concertation régionale, déjà entreprise lors de la préparation des sommets régionaux, s'impose de plus en plus comme une condition essentielle au développement des régions. Les expériences vécues en région démontrent que les actions conjointes, guidées par une concertation soutenue entre les intervenants du milieu ou entre le gouvernement et les régions elles-mêmes, sont souvent les plus bénéfiques pour le développement régional.

La concertation régionale répond à deux objectifs majeurs:
— assurer la cohésion nécessaire dans l'action de tous les intervenants régionaux;
— établir des rapports efficaces et harmonieux entre le gouvernement et les régions.

En conséquence, le gouvernement du Québec propose pour fin de consultation, la création d'une table permanente de concertation qui serait le départ d'une nouvelle approche du développement des régions. Cet organisme serait appelé le «Conseil régional de concertation et d'intervention» (CRCI).

Q14: Croyez-vous que la création des CRCI est justifiée? Est-ce le meilleur instrument pour atteindre les objectifs fixés?

La formation du CRCI

La tenue des sommets régionaux apparaît une formule intéressante pour conduire à la création des CRCI, puisque c'est l'occasion pour chacun des agents régionaux de développement de préciser son rôle, ses fonctions, ses responsabilités et ses engagements vis-à-vis le milieu. Le comité d'orientation, responsable de la préparation des sommets, pourrait d'ailleurs servir de base à la création d'un Conseil régional de concertation et d'intervention. D'autres formules pourraient être retenues (assises régionales, adaptation des CRD, etc.).

Q15: Quelle formule vous semble la plus intéressante pour la formation du CRCI de votre région?

La composition du CRCI

Les membres du CRCI seraient tous mandatés par les organismes régionaux représentatifs du milieu. Le CRCI serait composé, selon des modalités qui tiennent compte des caractéristiques de chacune des régions, d'une vingtaine de représentants élus, mandatés par les organismes régionaux.

Q16: Êtes-vous favorable à l'idée que les membres du CRCI soient tous mandatés par les organismes régionaux représentatifs du milieu? Si oui, croyez-vous que seuls les représentants élus d'organismes puissent être habilités à siéger au CRCI?

Q17: Est-ce que la composition du CRCI proposée dans le document est suffisamment large pour favoriser une véritable concertation à l'intérieur de votre région?

Les mandats du CRCI

En ce qui concerne plus spécifiquement la concertation, les mandats des CRCI seraient les suivants:

— préparer un programme d'action triennal qui contiendrait les orientations de développement et les priorités régionales;
— définir annuellement, de concert avec les agents de développement et les promoteurs régionaux, les projets les plus susceptibles d'être discutés lors de la Conférence annuelle régionale prévue entre le gouvernement et les CRCI;
— assurer le suivi des engagements de chacun des intervenants et veiller à leur réalisation;
— soutenir les initiatives et la concertation du milieu par l'entremise du Fonds d'interventions régionales (FIR).

Q18: Êtes-vous d'accord avec les mandats proposés? En ajouteriez-vous d'autres?

Q19: À votre avis, est-il essentiel que le CRCI, en plus de son budget de fonctionnement, dispose d'un Fonds d'interventions régionales tel que décrit dans le document?

Q20: Dans le cadre d'une action concertée gouvernement-régions, la tenue d'une conférence annuelle régionale vous apparaît-elle pertinente pour définir des engagements conjoints en matière de développement régional?

Le CRCI et les conseils consultatifs régionaux

En tenant compte des considérations énoncées dans le document, le gouvernement du Québec soumet deux hypothèses quant à l'avenir des conseils consultatifs régionaux:

— une première hypothèse consiste à les intégrer et à les transformer en commissions sectorielles du CRCI;
— une seconde hypothèse propose de les maintenir en place dans leur forme actuelle.

Q21: Avec la mise en place du CRCI, quelles avenues privilégiez-vous quant à l'avenir des conseils consultatifs régionaux?

Chapitre 7:
UNE ACTION GOUVERNEMENTALE DIRIGÉE VERS LES RÉGIONS

Un organisme de coordination: l'Office de développement régional du Québec (ODRQ)

Pour répondre à la nouvelle dynamique du développement régional, le gouvernement estime que les activités de développement régional exigent la présence d'un organisme de coordination. Cet organisme, l'Office de développement régional du Québec (ODRQ), placé sous l'autorité du ministre délégué à l'Aménagement et

au Développement régional, fournira un soutien technique aux initiatives de développement des régions, disposera d'un budget substantiel pour le financement des projets identifiés par les milieux régionaux et assumera dans une perspective régionale les liens nécessaires avec les ministères.

Q22: Croyez-vous que les activités de développement régional exigent la présence d'un organisme gouvernemental de coordination spécifiquement consacré à cette question? Est-ce que la création d'un office du développement régional vous apparaîtrait préférable à celle d'un ministère pour atteindre les objectifs présentés dans le document?

Les mandats de l'Office de développement régional du Québec (ODRQ)

L'ODRQ assumerait les mandats suivants:
— le soutien aux initiatives du milieu;
— la concertation avec le milieu régional;
— la coordination de l'activité gouvernementale en région;
— l'élaboration de politiques spécifiques de développement régional.

Q23: En regard des objectifs de développement régional proposés dans le document, les mandats confiés à l'ODRQ sont-ils appropriés?

Une régionalisation des actions gouvernementales

La volonté du gouvernement d'harmoniser les territoires administratifs de ses ministères avec ceux des nouvelles régions de concertation constitue déjà un pas important pour faciliter une action gouvernementale plus cohérente au niveau de chaque région. D'autres mesures sont prévues pour accroître la coordination des activités gouvernementales et l'action des ministères dans les régions, entre autres:

— la nomination d'un délégué à l'action régionale;
— des bureaux régionaux des ministères et organismes mieux adaptés aux régions;
— un accroissement en région des retombées économiques des actions gouvernementales.

Q24: Est-ce que d'autres mesures de régionalisation des actions gouvernementales vous apparaissent pertinentes?

Des avenues de développement

Afin de concrétiser, à l'intérieur des mécanismes de concertation prévus, les objectifs de développement régional, le gouvernement du Québec propose ici quelques avenues majeures de développement pour l'avenir. Ces avenues visent:
— un appui aux secteurs d'excellence régionaux;
— une contribution à l'intégration et à la diversification des activités économiques régionales;
— un soutien à la consolidation des milieux en difficulté;
— une aide à la réalisation d'initiatives régionales.

Q25: Les avenues proposées dans le document correspondent-elles à vos attentes? Pensez-vous qu'il reviendrait au CRCI, de concert avec le gouvernement, de préciser ces avenues?

Des outils financiers au service des régions

Le gouvernement dispose d'outils financiers spécifiquement consacrés au développement régional: le Programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC) et le Fonds de développement régional (FDR).

Le FDR comprendrait dorénavant:

— un volet consacré aux contrats de développement avec les MRC et aux sociétés de développement économique;
— un volet consacré au Fonds d'interventions régionales et aux priorités retenues lors de la Conférence annuelle régionale;
— un volet réservé à des activités interrégionales et aux situations urgentes et imprévues.

Q26: Êtes-vous d'accord avec les volets proposés?

NOTES

NOTES